

# ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACION FINANCIERA

## TRABAJO INTEGRADOR FINAL

### **PREMISAS BÁSICAS PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA GESTION PÚBLICA BONAERENSE**

***Tesista: Cr. Ferrario, Fabián Horacio.***

***Director: Cr. Gustavo Duran***

La Plata, Enero de 2019.

# ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>CAPITULO 1 - TRANSFORMACION INSTITUCIONAL .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1. Plan Estrategico de Modernizacion del Estado .....</b>	<b>7</b>
1.1.1. Antecedentes al Plan de Modernización del Estado Provincial.....	8
1.1.2. Ley 14.828 “Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires”.....	8
<b>1.2. Estado de situación de la Administración Financiera Provincial previo a la implementación del Plan de Modernización del Estado.....</b>	<b>16</b>
1.2.1. Presupuesto.....	16
1.2.2. Tesorería.....	19
1.2.3. Contaduría.....	28
1.2.4. Crédito Público.....	31
<b>1.3. Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera Provincia de Buenos Aires – SIGAF PBA .....</b>	<b>32</b>
1.3.1. Necesidad de contar con un Sistema Integrado de Administración Financiera en la Provincia de Buenos Aires (SIGAFPBA).....	32
1.3.1.1 Situación previa a la implementación del SIGAFPBA.....	32
1.3.1.2 Implementación del Sistema Integral de Gestión y Administración Financiera (SIGAF-PBA).....	33
1.3.1.3 Dificultades en la puesta en marcha.....	35
<b>1.4 Reformas a la Ley de Administración Financiera.....</b>	<b>39</b>
<b>1.4.1 Cambios en las Disposiciones Generales.....</b>	<b>39</b>
<b>1.4.2 Propuesta de cambios en la legislación de los subsistemas de Administración Financiera.....</b>	<b>43</b>
1.4.2.1. Subsistema de Presupuesto.....	43
1.2.2.2. Subsistema de Tesorería.....	46
1.2.2.3. Subsistema de Contaduría.....	50
1.2.2.4. Subsistema de Crédito Público.....	50

<b>CAPITULO 2 – LA FUNCIÓN ESTATAL AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS.....</b>	<b>55</b>
<b>2.1. El presupuesto como instrumento inductor de las transformaciones en el sector publico provincial.....</b>	<b>55</b>
2.1.1. Principales Observaciones al Sistema Presupuestario.....	58
2.1.2. El Presupuesto como Sistema de Información de Múltiples Usos .....	59
2.1.3. Principales Premisas para Lograr Cambios en el Gerenciamiento Público .....	62
<b>2.2. Evaluación de las Políticas Públicas .....</b>	<b>66</b>
<b>2.3. Gestión por Resultados.....</b>	<b>70</b>
2.3.1 Aspectos conceptuales.....	70
2.3.2. Planeamiento, Presupuesto y Reingeniería de procesos.....	73
2.3.3. Evaluación, Monitoreo y Rendición de Cuentas .....	74
2.3.4. Flexibilización, Incentivos, Indicadores y Nuevos Roles.....	77
2.3.4.1. Flexibilización.....	78
2.3.4.2. Incentivos.....	80
2.3.4.3. Indicadores .....	81
2.3.4.4. Nuevos Roles.....	86
<b>CAPITULO 3 -PARTICIPACION CIUDADANA .....</b>	<b>87</b>
<b>3.1. Presupuesto Participativo .....</b>	<b>87</b>
3.1.1. Definiciones. ....	87
3.1.2. Fundamentos y Objetivos .....	88
3.1.3. Presupuesto Participativo y Gestión.....	90
<b>CONCLUSIÓN .....</b>	<b>92</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>96</b>

## INTRODUCCIÓN

Muchos bonaerenses, se encuentran privado de las mínimas condiciones de vida, sufriendo situaciones de marginalidad y exclusión social. Las políticas públicas llevadas adelante en los últimos años no han logrado mejorar el bienestar de la mayoría, ni la distribución del ingreso sino más bien han acentuado la situación de precariedad y fragmentación social que padecen muchos ciudadanos que habitan en la Provincia de Buenos Aires.

Por eso, resulta imposible cambiar esta realidad sino se empieza por modernizar el Estado provincial, se necesita mejorarlo y hacerlo más productivo y para ello resulta imprescindible jerarquizar la calidad de sus instituciones.

La modernización del Estado debe entenderse como aquel proceso de transformación que tiende a aumentar su productividad para hacer más eficiente la gestión y de esta forma, realizar un adecuado uso de los recursos para alcanzar los objetivos al menor costo posible. Es decir, como las necesidades de la gente son múltiples y los recursos escasos, aumentar la productividad significa ser más eficiente y esto implica la posibilidad de aumentar el rendimiento de los recursos existentes para proveer mucho más y mejor salud, educación, promoción social, cultura, seguridad, preservación del medio ambiente, servicios urbanos, etc.,.

En junio de 2016 en consonancia con lo señalado, la nueva gestión de Gobierno impulso la Ley 14.828 que dio lugar al “Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires”, que planteaba como objetivo central alcanzar una gestión pública de calidad que posibilite la provisión eficaz y eficiente de bienes y servicios públicos a los ciudadanos de la Provincia de Buenos Aires de manera equitativa, transparente y efectiva, para una mayor integración y desarrollo de la sociedad, impulsando la ejecución de sistemas de conducción sistemáticos y coordinados y el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Tics) por parte del Estado Provincial

Esta Ley, en su artículo 3º fijó los ejes sobre los que se asienta el “Plan Estratégico de Modernización”<sup>1</sup> propuesto, a saber:

---

<sup>1</sup> Ley 14.828 Art. 3

- i) transformación institucional,
- ii) participación ciudadana,
- iii) mejorar la gestión pública y
- iv) orientar el servicio de la función estatal en todos los aspectos de su actividad al servicio de los ciudadanos.
- v) Impulsar la modernización de la tramitación administrativa.

Este trabajo de integración final tiene un doble objetivo, por un lado, aportar a la discusión de cuáles deberían ser algunas de las premisas básicas sobre las que se debería avanzar para cumplir con las finalidades previstas vinculadas con la reforma de modernización del estado propuesta y por otra parte, poner en la agenda reformista los conocimientos teóricos, técnicos y operativos que son necesarios para su efectiva instrumentación.

Para ello, a lo largo de este desarrollo se analizarán los principales ejes que expresa el marco normativo del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 14.828) que tiene por objeto instalar “un nuevo modelo de gestión de los recursos públicos”. También se considerarán aquellas normas que a nivel nacional y provincial, tocan temas vinculados con la administración financiera y a la gestión en el sector público.

En primer término, corresponde señalar la necesidad de contar con un sistema integrado de información financiera porque es una condición necesaria, para poder llevar adelante la **transformación institucional** propuesta en el “Plan Estratégico de Modernización” y de esta forma producir información pertinente, confiable y en tiempo oportuno para operar en forma eficiente.

Por otra parte, avanzaremos en las modificaciones que son necesarias a la Ley de Administración Financiera, para incorporar la planificación estratégica y la gestión por resultados como herramientas de gestión acordes con el objetivo de modernizar y aumentar la productividad del Estado Provincial a partir de una estrategia que eleve el nivel de vida básico de la población.

En un segundo capítulo de este TIF, hablaremos cómo mejorar la gestión pública a partir de una buena utilización del presupuesto, convirtiéndose éste, en una herramienta inductora de las transformaciones en el Estado, donde la arquitectura del Presupuesto pasa a ser la estructura de los

demás sistemas que conforman la gestión del sector público provincial y se constituye en un elemento esencial para la consecución del objetivo primario de toda gestión de gobierno que es lograr la satisfacción plena de las necesidades públicas en un contexto de transparencia, legalidad y disciplina financiera.

En una tercera parte la ley de modernización del estado Provincial prevé la participación ciudadana, y trataremos este punto desde el análisis de la revisión de los aspectos teóricos y metodológicos del presupuesto participativo.

## **CAPITULO 1 - TRANSFORMACION INSTITUCIONAL**

### **1.1. PLAN ESTRATEGICO DE MODERNIZACION DEL ESTADO**

#### **1.1.1 Antecedentes al Plan de Modernización del Estado Provincial**

Antes de comenzar a analizar cuáles serían las premisas básicas que se tendrían que dar para poder desmontar los modelos y estructuras burocráticas existentes en la provincia de Buenos Aires antes de la implementación del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia, debemos destacar y mencionar brevemente dos antecedentes importantes.

El primer antecedente, fue la sanción del Decreto N° 37/15B que deroga el Decreto N° 1322/05, conocido como “Decreto de estructuras”, que regulaba el régimen para la formulación, financiación, presentación, tramitación y aprobación de estructuras de la administración pública provincial.

La sanción de esta norma marco una señal importante para el *“...buen modelo de organización de las estructuras administrativas a partir del cual las desviaciones debían ser justificadas y no dejaban de advertirse. Ese Decreto no fue reemplazado por otro esquema lo que permite una mayor flexibilidad en el diseño de las actuales estructuras...”*<sup>2</sup>.

El otro antecedente es la sanción de la Ley de Emergencia Administrativa y Tecnológica (ley N° 14.815) a mediados de abril de 2016, que modificó de una manera radical los procedimientos de compra y la contratación de personal bajo el régimen de servicio en los términos de la emergencia declarada de acuerdo a lo previsto en su artículo 1º. En ese mismo artículo se dispone lo siguiente; *“...Declárase la emergencia administrativa y tecnológica en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, con la finalidad de paliar el grave déficit en estas materias que en el transcurso de los últimos años se ha visto incrementado progresivamente y posibilitar la realización de las acciones tendientes al fortalecimiento y modernización tecnológica de los organismos públicos provinciales para cumplir así con el mandato constitucional de promover el bienestar general...”*.

Entre los fundamentos del proyecto de ley de Emergencia, se resaltaba la crítica situación del Provincia que afectaba a la totalidad de las áreas administrativas dependientes del Poder Ejecutivo, generando como resultado

---

<sup>2</sup> Marazzi, Vanesa y Natalia Gualdoni (2017) “Las políticas públicas del hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2016”. Revista Perspectivas de Políticas Públicas vol. 6 No 12: 217-244.

una gestión estatal deficiente e ineficaz a la hora de la prestación de los servicios esenciales y satisfacer las demandas de la sociedad.

Esta Ley de emergencia permitió que se pudiera contratar personal bajo la modalidad de contratos de locación de servicio sin vinculación con la ley de empleo público provincial, Ley N° 10.430. También esta norma modificó las pautas salariales del personal de gabinete.

Por su parte, junto con el Decreto N° 230/16<sup>3</sup> de delegación de funciones a los Ministros entre otros, se limitaron las comisiones de servicio, y a través del Decreto N° 618/16 se congeló la planta permanente y la planta transitoria por un año, pudiendo prorrogarse por otro año más.

Sanear el déficit fiscal, lograr una eficiente y eficaz centralización normativa y descentralización operativa, y normalizar la gestión a partir de la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población y permitan alcanzar los objetivos de gobierno, fueron algunas de las fundamentaciones de estas normas.

No muy distintos son los fundamentos de la ley que aprueba el “Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires” que fuera sancionada a inicios de julio de este año y registrado bajo el número de Ley N° 14.828.

#### **1.1.2. Ley 14.828 “Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires”**

El proyecto de ley obtuvo un alto consenso en la Legislatura, ya que fue aprobado por unanimidad en ambas Cámaras y entre sus fundamentos se señalaba que; *“... el proyecto responde a la imperiosa necesidad de adecuar los procesos administrativos a los sistemas de calidad, herramientas informáticas y buenas prácticas de gestión administrativa actualmente vigentes a nivel regional y mundial...”*.

---

<sup>3</sup> Decreto N° 230/16 se delegó en los señores Ministros Secretarios, Secretarios del Poder Ejecutivo, titulares de Organismos de la Constitución, Asesor General de Gobierno y otros funcionarios, una serie de facultades atribuidas normativamente al Poder Ejecutivo



Por otra parte, se destaca que; “...modernizar la Provincia conllevará desplegar servicios innovadores en el sistema de salud, seguridad, escuelas y producción...”; “.... Se afirma la necesidad de brindar servicios al ciudadano de forma rápida y eficiente, priorizando tiempos, evitando la superposición de trámites y agilizando procesos...”.

En ese sentido, en el Discurso de apertura de Sesiones Ordinarias de la Legislatura Bonaerense, María Eugenia Vidal señaló que;

*“Ningún proceso de la administración pública es 100% digital: por mes se transportan **175 mil expedientes en papel** y detrás de esos expedientes y el tiempo que se pierde en cada traslado, hay una persona esperando. Recibimos un Estado que no puede dar respuesta a los problemas porque una **licitación para hacer una obra tarda entre 9 y 11 meses para adjudicarse**, y ni hablemos del tiempo para que la obra efectivamente empiece. Seamos claros en esto: aún si tuviéramos el dinero, el proyecto aprobado y la capacidad de hacer, con esta forma de administrar, no podríamos usar los recursos de un año porque los expedientes viajan en carretillas con papel por decenas de oficinas hasta ser aprobados”.*

En otro tramo de su presentación expreso encontramos;

*“...un Estado que estaba más preparado para obstaculizar que para gobernar, con un sistema de administración obsoleto, burocrático y lento...”.*

Como consecuencia del cuadro de situación descripto, la nueva gestión logro el consenso necesario para que en junio de 2016 se aprobara la Ley 14.828 que dio lugar al “Plan Estratégico de Modernización de la administración pública de la Provincia de Buenos Aires”. Esta Ley plantea como objetivo primordial alcanzar una gestión pública de calidad que posibilite la provisión eficaz y eficiente de bienes y servicios públicos a los ciudadanos de la Provincia de Buenos Aires de manera equitativa, transparente y efectiva, para una mayor integración y desarrollo de la sociedad, impulsando la ejecución de sistemas de conducción sistemáticos y coordinados y el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Tics) por parte del Estado Provincia.

Es una Ley que dota de obligaciones al Gobierno con el fin de lograr un estado moderno que facilite a los ciudadanos el acceso de los servicios públicos.

En el artículo 3º de la Ley 14.828 se van a fijar los ejes sobre los que se asienta el “Plan Estratégico de Modernización” a saber;<sup>4</sup>

- a. **Transformación institucional:** Implementación de políticas públicas con miras al mejoramiento de la calidad de vida y al desarrollo integral de los ciudadanos de la Provincia de Buenos Aires, promoviendo e introduciendo el uso de las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (Tics), con el objeto de fomentar la colaboración y coordinación en el ámbito de la administración pública, de manera de responder con mayor celeridad y efectividad a las demandas de la sociedad.
- b. **Participación Ciudadana:** es el marco para la relación entre los organismos públicos y los ciudadanos, con la finalidad de permitir a los ciudadanos realizar consultas, solicitudes, sugerencias y reclamos ante el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires a través de un sistema accesible vía Internet, telefónica, y mediante cualquier otro medio que se considere oportuno.
- c. **Mejorar la gestión pública:** vinculación entre la formulación de planes y acciones y la programación presupuestaria, articulando la toma de decisiones cotidiana, el planeamiento estratégico, el proceso de programación presupuestaria, la reingeniería de procesos y sistemas de información de cada organismo y la promoción de la articulación entre éstos, el monitoreo de gestión y la rendición de cuentas por resultados, para lograr una administración pública eficiente y transparente.
- d. **Orientar el servicio de la función estatal en todos los aspectos de su actividad al servicio de los ciudadanos:** a través de la implementación de canales efectivos de participación y control, mediante la utilización de las Tics para simplificar y facilitar la vinculación de los ciudadanos con el Estado Provincial, mejorar la calidad de dicha relación y reducir los tiempos y costos involucrados en las transacciones.
- e. **Impulsar la Modernización de la tramitación administrativa** mediante las siguientes acciones:
  - 1. el desarrollo de nuevos sistemas de gestión;
  - 2. la modernización de los procedimientos de compras, contrataciones y distribución de bienes y servicios;
  - 3. la ejecución del proceso de transformación documental en miras a la gestión documental electrónica con procesos de innovación con impacto directo sobre la sustentabilidad de los procesos y los recursos propendiendo a la progresiva despapelización, en beneficio del ciudadano;
  - 4. la simplificación de trámites, reducción de tiempos de tramitación y gestión, y
  - 5. la puesta en funcionamiento de una ventanilla única que agilice las posibilidades de acceso de los ciudadanos a la información.

En el plano operativo, el “Plan Estratégico de Modernización” se encuentra conformado por tres componentes;

---

<sup>4</sup> Ley 14.828 Art. 3

✓ Sistema de Gestión de Resultados:

Incluye la elaboración e implementación de *planes estratégicos de gestión* e incorpora el concepto de previsibilidad a la gestión de gobierno que incluye, además, una vinculación a la formulación presupuestaria.

✓ Atención Ciudadana y Participación:

Implica modernizar el sistema de consultas, solicitudes, sugerencias y reclamos, para que los ciudadanos puedan resolver las inquietudes desde su casa.

Se pone en práctica la *ventanilla única de trámites* para alcanzar una mayor agilidad y seguimiento de los trámites que realizan los ciudadanos ante los organismos de Gobierno de la provincia de Buenos Aires, permitiendo que todos los trámites se hagan en un mismo lugar.

Se publicará información pública de un modo moderno y útil para transparentar la gestión (*datos abiertos*).

Se crearan espacios abiertos de debate e intercambio de conocimiento entre el Gobierno y la sociedad, con el fin de promover la participación de la ciudadanía.

✓ Gobierno electrónico y nuevas tecnologías de la Información y Comunicación

El Gobierno de la Provincia se propone un ambicioso plan de incorporación de tecnología para los servicios de la administración.

Se implementará a través de la Sede electrónica, que posibilita el acceso a la información y a los servicios administrativos más allá de las limitaciones cronológicas propias de las oficinas tradicionales.

Firma Electrónica y Digital.

Digitalización de documentos y procesos administrativos.

Compras Electrónicas, utilizando sistemas de gestión de compras y contrataciones que garantice la eficiencia, la transparencia y la reducción de los plazos de tramitación

A partir de estos 3 componentes y sus 16 instrumentos -que se exponen a continuación- se configura un conjunto de acciones horizontales y verticales

que interactúan entre sí con la finalidad de implementar un nuevo paradigma de gestión gubernamental, una nueva forma de gestionar<sup>5</sup>.

COMPONENTES	INSTRUMENTOS
SISTEMA DE GESTION POR RESULTADOS	1.-Planes Estratégicos de Gestión
	2.- Planes Operativos Anuales
	3.- Reingeniería de procesos operativos,
	4.-Tableros de Control
	5.-Seguridad de la Información
ATENCION CIUDADANA y PARTICIPACION	6.-Sistemas de consultas, solicitudes sugerencias y reclamos
	7.-Ventanilla única de trámites
	8.-Programa de calidad en la gestión
	9.- Apertura de datos y transparencia activa
	10.-Colaboración y participación ciudadana
GOBIERNO ELECTRONICO	11.-Sede electrónica
	12.-Firma electrónica y digital
	13.-Digitalización de documentos y procesos administrativos
	14.-Seguridad informática
	15.-Interoperabilidad
	16.-Compras electrónicas

Éstos 16 instrumentos apuntan a promover políticas públicas que impulsen gestiones de calidad; la economía y racionalidad administrativa, la optimización en el uso de los recursos públicos; la transparencia en la gestión pública y el fortalecimiento de la democracia mediante la participación de la ciudadanía en la gestión pública.

Cada uno de los 16 instrumentos apunta a obtener objetivos específicos de acuerdo al siguiente detalle:

<sup>5</sup> Informe preliminar sobre el Modelo Conceptual para la Reforma de la Administración Financiera Provincial- ASAP – 2017.-

### ➤ **Planes Estratégicos de Gestión**

Optimizar las capacidades de gestión y la asignación de recursos, a partir de la sistematización y ordenamiento de las acciones de los organismos públicos con relación a las metas de gobierno definidas para un período de tiempo determinado.

### ➤ **Planes Operativos Anuales**

Especificar las actividades que se deducen del Plan Estratégico, estableciendo los programas y recursos presupuestarios para llevar a cabo las acciones junto con indicadores de avance y cumplimiento.

### ➤ **Reingeniería de procesos operativos, administrativos y de control**

Impulsar la implementación de acciones y planes en miras a la modernización de procesos operativos, administrativos y de control de la Administración Pública, teniendo en miras el gobierno electrónico, a través del desarrollo y ejecución del proceso de transformación documental con procesos de innovación con impacto directo sobre la sustentabilidad de los procesos y los recursos; la implementación de la tramitación electrónica de expedientes, con la utilización de firma electrónica y firma digital; y la interoperabilidad en la interacción entre organismos de la Administración Pública Provincial.

Agilizar y dotar de mayor eficiencia, eficacia y transparencia a los procesos y circuitos operativos, administrativos y de control para la consecución de los objetivos fijados por los organismos de la Provincia de Buenos Aires.

### ➤ **Tableros de control**

Permitir el seguimiento y control de los compromisos y obligaciones asumidas, como así también, la evaluación de los programas y proyectos, contribuyendo de este modo a la coordinación estratégica y al proceso de toma de decisiones del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

### ➤ **Seguridad de la información**

Garantizar la seguridad de la información en toda la Administración Pública Provincial coordinando las respuestas ante los intentos de ataque o penetración a las redes informáticas de los organismos públicos, fijar los estándares de seguridad y control de su cumplimiento.

➤ **Sistema de Consultas, solicitudes, sugerencias y reclamos:**

Permitir a los ciudadanos realizar consultas, solicitudes, sugerencias y reclamos ante el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, a través de un sistema accesible vía Internet, telefónica, y mediante cualquier otro medio que se considere oportuno. Derivar las solicitudes y reclamos a los organismos correspondientes para su seguimiento y gestión.

➤ **Ventanilla Única de Trámites**

Contribuir a una mayor información, transparencia, gestión, agilidad y seguimiento de los trámites que deben realizar los ciudadanos ante los organismos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

➤ **Programa de Calidad en la Gestión**

Contribuir con la mejora constante de la gestión mediante el reconocimiento a los organismos y dependencias, que comprende el ámbito de aplicación del presente plan, que hubieran implementado acciones concretas de mejora de calidad.

➤ **Apertura de Datos y Transparencia Activa**

Promover un gobierno transparente y la generación de valor agregado mediante los datos producidos por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y garantizar el derecho de acceso a la información pública.

➤ **Colaboración y Participación Ciudadana**

Mejorar la efectividad y la calidad de las políticas públicas a través de la co-creación y la participación ciudadana.

➤ **Sede Electrónica**

Posibilitar a los ciudadanos acceder a la información y a los servicios administrativos más allá de las limitaciones cronológicas propias de las oficinas tradicionales, ampliando los medios de vinculación existentes entre éstos y generando una prolongación virtual de las oficinas tradicionales de la Administración Pública.

➤ **Firma Electrónica y Digital**

Agilizar la gestión de la administración pública y aumentar el acceso de los ciudadanos a los servicios y trámites públicos, garantizando la autoría e integridad de los documentos electrónicos, emanados tanto de

la administración como de los administrados, mediante el uso de la firma electrónica y la firma digital.

➤ **Digitalización de documentos y procesos administrativos:**

Facilitar la gestión, el acceso y la perdurabilidad de la información y la reducción de los plazos en las tramitaciones. Fortalecer la gestión de las compras públicas a través de la utilización de sistemas de gestión en los procedimientos de compras y contrataciones que garanticen la eficiencia y la reducción de los plazos de tramitación, siguiendo los principios de razonabilidad, publicidad, concurrencia, libre competencia, igualdad, economía y transparencia.

➤ **Seguridad Informática**

Aumentar los niveles de seguridad informática a partir de la construcción de la infraestructura necesaria para dar el tratamiento adecuado y proteger la información y los sistemas de la Provincia de Buenos Aires con la intervención de las áreas con competencia en la materia.

➤ **Interoperabilidad**

Mejorar los sistemas de información y comunicación de la Provincia de Buenos Aires, con el fin de evitar duplicaciones o inconsistencias, y normalizar la definición y el tratamiento de la información común.

➤ **Compras electrónicas:**

Fortalecer la gestión de las compras públicas a través de la utilización de sistemas de gestión en los procedimientos de compras y contrataciones que garanticen la eficiencia y la transparencia, y la reducción los plazos de tramitación.

## **1.2. Estado de Situación de la Administración Financiera Provincial previo a la implementación del Plan de Modernización**

### **1.2.1 Presupuesto**

Si bien, el presupuesto de la Provincia de Buenos Aires se basa legal y conceptualmente en la técnica del presupuesto por programas, en la práctica su funcionamiento se relaciona con una visión más tradicional del presupuesto, utilizándose como una herramienta exclusivamente financiera que expresa la restricción presupuestaria por objeto del gasto, a nivel de las estructuras de las agencias públicas estatales.

#### Deficiencia en la estructura programática

Esta situación conlleva a que la estructura del mismo y el proceso de formulación no reflejen la producción pública estatal bonaerense, durante los presupuestos 2015 a 2017<sup>6</sup>, presentados a la Legislatura las Actividades Centrales, Actividades Comunes y Partidas No Asignadas a Programas que representaron el 46% de la ejecución del presupuesto en el 2015 y un tercio del total ejecutado en los años precedentes.

#### Falta de integración de los Sistemas

Hasta el año 2017, el presupuesto se formulaba en un sistema diseñado por personal propio de la Dirección de Presupuesto. Este sistema llamado Sistema de Formulación (SIF), no permitía llevar la ejecución del presupuesto, así que esta función se realizaba a través del Sistema Financiero que se desarrollaba en la Contaduría General (CGP).

Esta situación hizo muy engorroso la coordinación presupuestaria ya que los ajustes y modificaciones del presupuesto necesarias para poder contar con los créditos suficientes y alcanzar los objetivos planteados desde la Administración gubernamental, debía solicitarse a la Contaduría General ya que la Dirección de Presupuesto no tenía acceso a dicho sistema.

Tampoco la Dirección de Presupuesto estaba relacionada con el sistema informático denominado Sistema de Recursos (llamado CRT), que dentro de la

---

<sup>6</sup> Informe sobre la ejecución del gasto devengado en esos años. Base Estados Contables cierre ejercicios 2015-2016-2017. Contaduría General Provincia de Buenos Aires



Contaduría General llevaba la administración y gestión de la deuda pública provincial y el catálogo de bienes.

Las consecuencias de esta falta de integración y de las funcionalidades que son propias a la Dirección de Presupuesto como órgano rector del sistema presupuestario origino no solo demoras en el análisis de la información, sino también en el funcionamiento de la administración financiera, ya que tal Dirección no podía tomar decisiones que le eran propias y se tomaban en otras áreas.

#### Carencia de un marco normativo para el tratamiento de remanentes de recursos

Por otra parte, no existieron criterios definidos para determinar el tratamiento de los saldos remanentes, según el origen de los recursos propios o afectados. La provincia carece de un marco normativo que prevea el tratamiento que se indica a continuación:

- Remanentes de recursos originados en operaciones de crédito público corresponde transferirlos al ejercicio siguiente, manteniendo su afectación específica. El mismo tratamiento corresponde darle a los recursos originados por herencias vacantes, donaciones y legados con cargo.
- Los saldos resultantes de ingresos provenientes de leyes que prevean su afectación específica ingresan a rentas generales al cierre de cada ejercicio, salvo que la ley de creación o su decreto reglamentario prevean expresamente que deben ser reapropiados al ejercicio siguiente manteniendo su afectación. Igual tratamiento corresponde darle a recursos propios de organismos descentralizados o entes autárquicos.
- Los correspondientes a ingresos derivados de transferencias de Jurisdicción Nacional, de Organismos Internacionales o de otros Estados, que determinen su afectación específica, se transfieren al ejercicio siguiente manteniendo su afectación.

#### Existencia de Fondos Extrapresupuestarios

Los Fondos Extrapresupuestarios en la Provincia de Buenos Aires se canalizan a través de los “Fondos a Terceros” y las “Cuentas Varias”.

La pérdida de integralidad del Presupuesto a través de la creación de los fondos extrapresupuestarios, responde por un lado, a la búsqueda de mecanismos alternativos de financiamiento por fuera del Presupuesto y por otro lado, busca asegurar la disponibilidad de los recursos más allá del año fiscal y contar con mayor autonomía en el manejo de los mismos, de la que tienen los organismos que se encuentran dentro de la Ley de Presupuesto.

Ahora bien, estas razones atentan contra la integralidad de los presupuestos y la transparencia, así lo destaca el Fondo Monetario Internacional *“...En ambos casos se destaca la importancia de la integralidad del presupuesto, es decir, que el Presupuesto debe contener todos los gastos y recursos que realiza el gobierno, con el objetivo de mostrar cuál es la verdadera influencia del Sector Público sobre la economía nacional. Además, se destacan como reglas presupuestarias de transparencia, la Clara Definición de Funciones y Responsabilidades, Acceso del Público a la información, Transparencia en la Preparación, Ejecución y Publicación del Presupuesto, y Garantías de Integridad de la Información...”*<sup>7</sup>.

La idea que justifica la existencia de estos fondos es poner “a salvo” ciertos recursos con el argumento de que la supuesta especificidad de su destino así lo amerita y por esa razón, corresponde gozar de mayor discrecionalidad en su manejo. Esta situación no sólo dificulta el manejo presupuestario y vulnera el principio de integridad, sino que lo complica y lo deslegitima porque esta herramienta de separación de fondos públicos de los presupuestos también constituye un mecanismo para excluir del debate parlamentario, la posibilidad de discutir prioridades al momento de asignar los recursos.

La existencia de estos fondos en el presupuesto de la provincia no es compatible con los objetivos planteados en el Plan Estratégico de Modernización previstos en la Ley 14.828.

---

<sup>7</sup> Fondo Monetario Internacional - “Manual de Transparencia Fiscal y el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal”.

### Presentación del Proyecto de Presupuesto Provincial al 31/08 de cada año.

También no es posible tener un presupuesto consistente si por mandato de la Constitución Provincial el presupuesto se tiene que mandar el 31/08 o sea un mes antes que sea remitido el presupuesto nacional al Congreso, situación que de hecho no es cumplida.

### Presupuesto de la Legislatura

En la provincia de Buenos Aires la Legislatura trata dos presupuestos uno es el presupuesto general y otro es el presupuesto de su propio cuerpo que está separado del primero. Si bien acá también existe una manda constitucional correspondería en primer lugar tratar y aprobar el presupuesto de la Legislatura para después incorporar el mismo al presupuesto general.

## **1.2.2. Tesorería General**

### Ingresos No Bancarios que integran el Saldo de las Cuentas Escriturales - (Saldos Contables)

A partir del 08 de agosto de 2013 se produce el ingreso efectivo al Sistema de Cuenta Única del Tesoro (CUT) de 25 jurisdicciones de la Administración Central y 22 Organismos Descentralizados de la provincia de Buenos Aires.

Desde ese momento, la *Dirección General Técnico Contable* determinó el importe inicial<sup>8</sup> que correspondía adicionar al saldo de la cuenta escritural por recursos recaudados con anterioridad a la implementación de la Cuenta Única del Tesoro por parte de los distintos Organismos.

De esta forma, el saldo de la Cuenta Escritural se conformó de la siguiente manera;

---

<sup>8</sup> Los saldos iniciales definidos de esta forma, fueron incorporados al Saldo Efectivo de cada Cuenta Escritural, (aproximadamente unos \$ 6.600.- millones) sin que mediare ningún tipo de conciliación o control por parte de la Tesorería General.

- un *saldo en efectivo* que representa el ingreso bancario de los recursos recaudados a partir de la puesta en funcionamiento del modelo CUT, y
- por un *saldo contable* que expresaba a recursos que no habían ingresado bancariamente a la Cuenta Única, pero que de acuerdo a lo definido por la Contaduría General, representaban recursos recaudados por los Organismos previos a la puesta en funcionamiento de la Cuenta Única, y que a ese momento no se habían utilizado.

Con anterioridad a la implementación del Sistema CUT, los recursos afectados de las jurisdicciones de la Administración Central se concentraban en la cuenta 229 y de ahí se transferían a la cuenta 412 que era la cuenta pagadora de la Tesorería General<sup>9</sup>.

El proceso de ingreso efectivo de este tipo de recursos a la cuenta CUT N° 52410 se dio de la siguiente manera;

- De acuerdo al cronograma de ingreso de los Organismos de la Administración Central a la Cuenta Única, las cuentas bancarias que recaudan recursos afectados se desconectan de la 229 y se conectan directamente a la 52410 cuenta CUT.
- A partir de ese día la cuenta bancaria de recursos afectados de las jurisdicciones de Administración Central al final del día vacía la recaudación hacia la Cuenta Única.
- El balance de sumas y saldos que elabora la Contaduría General reflejaba los recursos recaudados por los organismos con anterioridad a la implementación del sistema CUT.
- La Dirección General Técnico Contable decide incorporar los saldos del balance de sumas y saldos de la Contaduría General <sup>10</sup> a la cuenta escritural de recursos con afectación específica, transfiriéndose para ello recursos del Tesoro Provincial. Es a partir de esta decisión que

---

<sup>9</sup> Es importante señalar que los recursos recaudados por los Organismos Descentralizados antes del sistema CUT eran recaudados y gastados por dichos Organismos sin tener ningún tipo de información o injerencia por parte de la Tesorería General.

<sup>10</sup> No se tuvo presente que en muchos casos la registración en el balance de sumas y saldos se encontraban con atrasos importantes en cuanto a la registración.

aparecen mezclados en el saldo efectivo de la cuenta escritural, recursos efectivamente recaudados y saldos contables.

- Definidos los saldos contables se vuelve a hacer una transferencia de la cuenta escritural de recursos afectados a la Cuenta CUT 52410 del Tesoro Provincial.

El proceso descrito fue un proceso irregular porque para incorporar los recursos que los organismos de la Administración Central habían percibido con anterioridad a la implementación del sistema de Cuenta Única, la Tesorería General debió haber realizado una conciliación entre los saldos que en el balance de sumas y saldos tenía registrado la Contaduría General, con los saldos bancarios que se encontraban en la cuenta 229 o donde se haya transferido esos recursos.

Este procedimiento es el que contempla el Decreto 3260/08 que reglamenta la Ley N° 13767 de Administración Financiera, y que en el artículo 74 de dicha reglamentación en Tramitaciones previas a la implantación de la Cuenta Única del Tesoro, establece que; *“...1.2 Las Entidades u Organismos de la Administración Pública Provincial, previo a la incorporación al Sistema de Cuenta Única del Tesoro, deberán conciliar todas las cuentas bancarias con los respectivos registros contables y, conforme a las Instrucciones que imparta la Tesorería General de la Provincia, procederán al cierre de las que corresponda, transfiriendo a la Cuenta Única del Tesoro los saldos bancarios que surgen de dichas conciliaciones...”*.

Realizada dicha conciliación, recién en ese momento correspondía hacer la transferencia de los saldos de la cuenta 229 a la cuenta 52410, para reflejar los ingresos de recursos afectados antes de la CUT.

Por otra parte, el marco normativo descrito precedentemente sostiene también que; *“ ... 2.1 Se incorporan a la Cuenta Única del Tesoro los ingresos corrientes tributarios, no tributarios, de capital, recursos afectados, recursos propios y de fuentes de financiación de las jurisdicciones y entidades que la integren...”*, no haciendo mención a la conformación del saldo disponible de la existencia de saldos contable.

El saldo contable de las Cuentas Escriturales es utilizado cuando la Cuenta Escritural no posee Saldo Disponible y requiera comprometer deuda exigible. En otras palabras, el saldo disponible será igual a la suma del saldo efectivo más el saldo contable de la cuenta escritural menos la deuda exigible.

$(\text{saldo efectivo} + \text{saldo contable}) - \text{deuda exigible} = \text{saldo disponible}$
-----------------------------------------------------------------------------------------------------

En función de lo señalado precedentemente, si un organismo no tiene saldo efectivo en la cuenta escritural, pero tiene saldo contable en la misma, podrá hacer frente a cualquier deuda exigible. Este proceso se puede repetir hasta que el saldo contable se agote o sea igual a cero.

Desde el punto de vista del sistema, al dar de alta un expediente si la cuenta escritural relacionada al mismo no posee **saldo disponible** (el saldo efectivo es menor a la deuda exigible), el sistema va a consultar si posee **saldo contable**. En caso afirmativo, el sistema realizará una transferencia automática desde la “*cuenta escritural 710 Recursos del Tesoro*” a la “*cuenta escritural específica*” para que aumente el **saldo efectivo** y por lo tanto el **saldo disponible** hasta cubrir la deuda exigible. El monto transferido también hará disminuir el **saldo contable**.

Es importante señalar que todo este proceso de adecuación de saldos es automático y está habilitado por el sistema, existiendo también la posibilidad de realizar estos ajustes en forma manual.

Como consecuencia del funcionamiento del sistema CUT señalado precedentemente, y según surge del Estado Financiero de la CUT al 10/12/2015 el saldo de la Fuente Recursos del Tesoro presenta un importe negativo de \$ - 16.047,01 millones. <sup>11</sup>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

La utilización de Saldos Contables en las Cuentas Escriturales, en el sistema CUT implementado en la Tesorería General al inicio de la gestión generó incumplimientos a las normas vigentes.

---

<sup>11</sup> Estado Financiero CUT fuente 11- TGP.

El artículo 47 de la Ley N° 10189, Complementaria Permanente de Presupuesto establece que; “...*La Ley de Presupuesto prevalece sobre toda otra Ley que autorice o disponga gastos. Toda Ley nueva que autorice o disponga gastos no será aplicada hasta tanto no sea modificada la Ley de Presupuesto General de la Administración Provincial, para incluir en ella, sin efecto retroactivo, los créditos necesarios para su atención.*

**Será nulo todo acto o contrato** otorgado por cualquier autoridad, aun cuando fuere competente, **si de los mismos resultare la obligación de pagar sumas de dinero que no estuvieren contempladas en la Ley de Presupuesto...**”.

Por consiguiente, si yo tuviera que realizar un pago que de acuerdo a la imputación presupuestaria debiera financiarse con fuente 13, y supongamos que no tengo saldo efectivo en mi cuenta escritural, pero si tengo saldo contable, el sistema CUT implementado en la Tesorería General permitiría cancelar dicha obligación utilizando para ello la fuente 11 del Tesoro Provincial. Si no se recaudase un solo peso en dicha cuenta y no regularizare presupuestariamente ese pago, se estaría pagando “...*sumas de dinero que no estuvieren contempladas en la Ley de Presupuesto...*”, y este acto sería nulo de acuerdo a lo previsto en el artículo 47 de la Ley N° 10189.

También se estaría incumpliendo lo previsto en el artículo 10 de dicha norma, que expresa que; “...*Los créditos para erogaciones a atenderse con fondos provenientes de recursos afectados, deberán ajustarse en cuanto a su monto y oportunidad a las cifras realmente recaudadas y no podrán transferirse a ningún otro destino; igual temperamento deberá adoptarse para los recursos...*”.

La provincia carece de normativa suficiente relacionada con el tratamiento a darle a los remanentes de Recursos Propios y Recursos con Afectación Específica

No existieron ni existen criterios definidos para determinar el tratamiento de los saldos remanentes, se debería contar con un marco normativo que permita definir el destino a darles a éstos remanentes en los siguientes casos:

- Los remanentes de recursos originados en operaciones de crédito público deberían transferirse al ejercicio siguiente, manteniendo su afectación específica. El mismo tratamiento correspondería darles a los recursos originados por herencias vacantes, donaciones y legados con cargo.
- Los saldos resultantes de ingresos provenientes de leyes que prevean su afectación específica deberían ingresar a rentas generales al cierre de cada ejercicio, salvo que la ley de creación o su decreto reglamentario prevean expresamente que deben ser reasignados al ejercicio siguiente manteniendo su afectación. Igual tratamiento corresponde darle a los recursos propios de organismos descentralizados o entes autárquicos.
- Los saldos remanentes correspondientes a ingresos derivados de transferencias de Jurisdicción Nacional, de Organismos Internacionales o de otros Estados, que determinen su afectación específica, correspondería transferirlos al ejercicio siguiente manteniendo su afectación.

La cancelación de obligaciones de los Organismos Descentralizados (OD) se hacía por fuera del Sistema de Cuenta Única de Tesoro

Si bien la Resolución N° 80/13 - Ministerio de Economía – instituyó el Sistema de Cuenta Única de Tesoro para el manejo ordenado de los fondos públicos de la provincia, y también, estableció que "...todas las jurisdicciones y entidades integrantes de la Administración Pública Provincial,..." debían incorporarse al Sistema de Cuenta Única del Tesoro, la implementación de la misma no se encuadra dentro del marco conceptual del sistema de Caja Única.

No se pagaba a los beneficiarios de deudas de los OD, sino que todos los pagos y desembolsos relacionados con la gestión presupuestaria y



patrimonial de los Organismos Descentralizados<sup>12</sup> no se efectuaban en forma **centralizada por dentro de la CUT**, sino que desde la CUT se transferían los recursos para que los OD efectuaran la cancelación de sus deudas.

Los procedimientos de devolución de recursos propios o afectados ingresados a la CUT pertenecientes a los Organismos Descentralizados generaban Deuda Exigible en la TG y una importante cantidad de recursos ociosos en las cuentas pagadoras de dichos entes.

Esta operatoria requiere de una gran cantidad de pagos por Nota, la mayoría de este tipo de pago se corresponde a solicitudes de desembolsos de fondos que requieren los organismos descentralizados. Los pagos de estos pedidos se realizan a través de pagos por nota y luego las mencionadas entidades disponen de ese dinero en sus cuentas bancarias y de allí pagan directamente a los beneficiarios correspondientes.

No había una Programación Financiera que generara un control previo a la generación de compromisos

La Programación Financiera, consistía en un flujo de caja proyectado, el cual luego era comparado con la ejecución real de caja.

La Resolución N° 50/11 de la Tesorería General (TGP) aprobó el procedimiento de envío de información para la Programación Financiera del Presupuesto de Caja de la TGP y el procedimiento de la TGP para el otorgamiento de Cuotas de Asignaciones de Fondos y previsión de sus propias Cuotas de Pago. Pero esta norma no fue cumplida por los organismos ni tampoco fue exigida por la Tesorería General, tal es así, que la propia Dirección General de Planificación Financiera (DGPF) de la TGP, emitió la Nota N° 387/16 que en cierta medida vino a reemplazar a la RG 50/11 y que requería información de los Organismos para la confección de una proyección estimativa mensual de necesidades de fondos y/o devolución de recursos propios por parte de las Jurisdicciones y/o Organismos Descentralizados. Pero tanto la Resolución N° 50/11 (TGP) como la Nota N° 387/16 DGPF fueron incumplidas por los organismos.

---

<sup>12</sup> Organismos Descentralizados incorporados al SCTU por la Resolución N°171/13.

Por lo tanto, los objetivos de la Programación Financiera no se pudieron cumplir, es decir no se pudo “...Optimizar la productividad de los recursos involucrados en la gestión de Tesorería y generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones, incrementando la articulación entre la gestión de caja y la ejecución del presupuesto de manera de asegurar que las Entidades ejecutoras del gasto reciban oportunamente los recursos requeridos para poder proveer los servicios gubernamentales de manera eficiente y efectiva...”.

Existían Organismos que tenían Cuentas Bancarias cuyos fondos se encontraban fuera de la CUT.

Esta situación contradice el Modelo Funcional del Sistema de Cuenta Única del Tesoro (SCUT) aprobado por la RG de la Tesorería General N°106/13 que establecía en su Anexo I: “...hacia la Cuenta Única del Tesoro deben dirigirse todos los recursos recaudados, sean los destinados al Tesoro, propios de jurisdicciones u organismos o vinculados a algún fondo o programa...”

Esta condición se ha verificado en los siguientes Organismos;

- IOMA Cuenta Bancaria Mixta N°17217/8 “Efectores Municipales”
- DGCyE: Cuentas Bancarias Recaudadoras N° 1264/9 “D.G.C y E. – Remanente de Conciliación de Haberes”, N° 464/4 “D.G.C y E.” y N° 793/3 “D.G.C. y E. – DIPREGEP” no conectadas a la CUT.
- DESARROLLO SOCIAL: Cuenta Bancaria Recaudadora N° 53211/0.
- INSTITUTO PARA LA VIVIENDA: 52223/2 – Cuenta Obras-Fideicomiso Plan Federal Plurianual de Const. de Viviendas Recibió recursos por \$ 1.109 millones enero/17 a septiembre/17, por tratarse del fideicomiso con BAPRO Mandatos y Negocios.
- MINISTERIO DE SALUD: Cuenta Mixta N°4468/6 “Hospital de José A.Estévez de Témperey - Cuenta Especial Depósitos de Internaciones”.

- SAMO tiene 86 cuentas mixtas cuyos fondos se mantienen fuera de la CUT (la recaudación total del SAMO en el ejercicio 2016 fue de \$883,6 millones).
- MINISTERIO DE TRABAJO: Cuenta Bancaria n° 51.301/2 “Indemnización por Juicios Laborales” se encuentra fuera del sistema de Cuenta Única del Tesoro (CUT).

También se verificaron la existencia de jurisdicciones que recibían fondos del gobierno nacional en forma directa y sin pasar por la Cuenta Única del Tesoro, es decir que ingresaban los fondos provenientes de un desembolso del gobierno nacional directo a la jurisdicción provincial de que se trate; y adicionalmente esos fondos mayormente ingresaban en forma extrapresupuestaria; ejemplos de ello se dan en el Ministerio de Educación de la Provincia, también se dan casos en Vialidad y en Vivienda.

Se detectó la existencia de ingresos (recursos) recibidos del Estado Nacional que ingresaban a la Provincia como extrapresupuestarios.

Esta situación no tiene razón de ser, ya que estos fondos se reciben en forma recurrente todos los años, deberían estar debidamente presupuestados, es decir, incluidos en el presupuesto provincial con la imputación correspondiente. Ejemplo de esto es el programa INCLUIR SALUD (ex PROFE – Programa Federal de Salud)

No todos los Organismos utilizaban el SIEP (SISTEMA INTEGRADO DE EMISIÓN Y PAGOS NO IMPOSITIVOS) Establecido por el Decreto 196/06<sup>13</sup>, para la recaudación de recursos de FF 12 y/o FF13.

Muchos de ellos efectuaban la recaudación en efectivo en la propia Tesorería del Organismo y contaban con sistemas de recaudación propios. Como por ejemplo;

---

<sup>13</sup> Este Sistema se creó por el Decreto N°196/06 para la emisión y percepción de las tasas administrativas, servicios, aranceles, multas y todo otro tipo de contribución que perciban todos los organismos de la Administración Pública Provincial, centralizada, descentralizada y autárquica, con excepción del Banco de la Provincia de Buenos Aires, el que tiene por objeto promover el acceso ciudadano a los formularios de pago a través de medios electrónicos disponibles, tanto de uso privado como en lugares de acceso público.

- ✓ INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE LA PROVINCIA DE BS. AS.
- ✓ CIC
- ✓ OPDS
- ✓ SECRETARIA DE DERECHOS HUMANOS

Se observó que las Entidades y Organismos efectuaban pagos por sumas importantes mediante Cheque y no por transferencia bancaria.

La transferencia bancaria, es el medio más seguro, ágil y que permite conocer en forma inmediata el saldo disponible de las cuentas bancarias, al no tener que considerar la existencia de cheques entregados y no presentados al cobro.

Por tal razón, se reformo el Decreto N° 1300/16, Reglamentario de la Ley N° 13.981 y estableció la forma de pago señalando que los pagos se efectivizaran mediante pago electrónico a través de interdepósito o transferencia bancarias sobre la cuenta en moneda nacional que los proveedores deberán tener operativa, salvo disposición en contrario<sup>14</sup>.

Se movilizaban una gran cantidad de expedientes físicos

Para tener una idea de la magnitud de este movimiento, en la Dirección General de Proyectos y Gestión, Depto. de Autorizaciones de Pago(TGP) ingresaban en promedio de 300 a 500 expedientes diarios y se pagaban entre 300 y 400 expedientes por día. Esto requería de una gran cantidad de recursos y tiempo de trabajo.

---

<sup>14</sup> Decreto N° 1300/16, Reglamentario de la Ley N° 13.981<sup>14</sup>, en su artículo 23, Punto III, apartado 3, cuando define la forma de pago establece, que salvo norma específica en contrario, los pagos se efectivizarán, cualquiera fuera la fuente de financiamiento, mediante pago electrónico a través de interdepósito o transferencia bancarias sobre la cuenta en moneda nacional que los proveedores deberán tener operativa.

### 1.2.3. Contaduría General

#### Contabilidad por ramas

La Contaduría General de la Provincia como Órgano Rector del Subsistema de Contabilidad Gubernamental desarrolla sus competencias en un contexto dual que adquiere por un lado conceptos basados en la Ley de Contabilidad de la Provincia DEC-LEY N° 7764/71 y por otro, comparte el diseño de sistemas integrados tal como lo propone, la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y la Ley 70 de Gestión, Administración Financiera y Control (CABA).

De esta manera, los mandatos del artículo 91 de la Ley 13.767 de Administración Financiera y el Sistema de Control de la Administración General del Estado Provincial, establece que;

*“...El registro de las operaciones se integrará con los siguientes sistemas:*

1. *Financiero, que comprenderá:*
  - a) *Presupuesto;*
  - b) *Fondos y valores.*
2. *Patrimonial, que comprenderá:*
  - a) *bienes del Estado;*
  - b) *deuda pública.*

Por otra parte, el citado artículo agrega;

*“...Como complemento de estos sistemas, se llevarán los registros necesarios para los cargos y descargos que se formulen a las personas o entidades obligadas a rendir cuentas de fondos, valores, bienes o especies de propiedad del Estado...”.*

De esta forma, la Ley 13.767 fija los registros que realizará cada rama de la contabilidad (contabilidad presupuestaria, contabilidad de fondos y valores, contabilidad de bienes del Estado, contabilidad de deuda, contabilidad de cargos y descargos), definiendo a cada una de ellas en los artículos 92, 93, 94, 95 y 96 de la citada norma.

Las normas que regulan la Administración Financiera del Estado establecen una organización sistémica y las responsabilidades institucionales de los órganos rectores de sus subsistemas, así como las normas que permiten que la misma opere en forma armónica e integrada.

El Sistema de Administración Financiera del Estado, desde un punto de vista sistémico opera en forma integral e integrada, bajo preceptos de Centralización Normativa y Descentralización Operativa y está compuesto por los siguientes subsistemas; Presupuesto, Crédito Público, Tesorería y Contabilidad<sup>15</sup>. Todos estos subsistemas están sujetos a la autoridad de un único órgano central coordinador y en ese contexto, deben estar normativamente y funcionalmente interrelacionados entre sí.

Por eso, volviendo al subsistema de contabilidad, al basarse en la contabilidad en ramas que no están interrelacionadas no permite que se produzca información propicia para la toma de decisiones y la rendición de cuentas, imposibilitando además detectar inconsistencias que se producen entre los registros por la falta de integración.

#### El sistema de compras no está integrado al Sistema Financiero

Si bien el Sistema de Compras no se interrelaciona con el Sistema Financiero pero interactúa con este al momento de la imputación preventiva del gasto. Operativamente los usuarios deben ingresar en ambos sistemas para poder proseguir el trámite, y conocer si el gasto que se quiere realizar cuenta con la partida presupuestaria suficiente y de esta forma generar el compromiso preventivo en el Sistema Financiero.

#### Existencia de Residuos Pasivos incompatible con el marco de un enfoque sistémico de la ley de Administración Financiera<sup>16</sup>

El artículo 100 de la LAF establece los contenidos que debe contener la cuenta general del ejercicio y en su inciso a) dice que los estados de ejecución del Presupuesto, a la fecha de cierre de ejercicio, incluyen señalando en el apartado 1) que con relación a los créditos, además de otros conceptos, deben presentarse los relativos a los “*Residuos Pasivos*”.

Por otra parte, la Ley de Administración Financiera sobre la ejecución del presupuesto en la parte concerniente al cierre de cuentas, menciona en su artículo 43 que los gastos comprometidos y no devengados al 31 de diciembre

---

<sup>15</sup> Artículo 5 Ley 13.767 de Administración Financiera y el Sistema de Control de la Administración General del Estado Provincial

<sup>16</sup> Informe preliminar sobre el Modelo Conceptual para la Reforma de la Administración Financiera Provincial- ASAP – 2017.-

de cada año se cancelarán durante el año siguiente, con cargo a las disponibilidades de caja y bancos existentes a la fecha consignada.

En este sentido, aparece una inconsistencia entre lo que fija el artículo 100 inciso a) apartado 1) con lo establecido en el artículo 43 de la LAF, ya que el concepto de Residuo Pasivo no es compatible con el concepto sistémico en que se basa la LAF.

#### **1.2.4. Crédito Público<sup>17</sup>**

Al inicio de la gestión del gobierno de María Eugenia Vidal el subsistema de Crédito Público (SCP) tenía las siguientes características;

La administración de los servicios de la deuda y los procesos de registración se llevan en registros manuales en planillas Excel, no teniendo el SCP ningún tipo de interconexión con el resto de los demás subsistemas que integran la Administración Financiera Provincial.

Es decir, la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público solicitaba por nota a través de un expediente físico, el pago de los servicios de la deuda a la Tesorería General. La Contaduría General de la Provincia, por su parte, registraba en una planilla Excel los saldos de deuda en base a la información que le llegaba a través del mencionado expediente físico de pago. Por último, el Registro Presupuestario de las operaciones vinculadas con los servicios de la deuda pública se llevaba a cabo en el Ministerio de Economía.

Por otra parte, el órgano rector no coordinó centralizadamente la administración de los servicios de la deuda contraída por los Organismos Financieros Internacionales, sino que esta parte de la deuda del estado provincial fue administrada por distintos Organismos. Así, de esta forma, los proyectos que contaban con financiamiento otorgado por este tipo de organismos y que eran ejecutados por las jurisdicciones de la Administración Central, fueron llevados a través de la Dirección Provincial de Organismos Financieros Internacionales y Deuda Bilateral, mientras que los proyectos

---

<sup>17</sup> Informe preliminar sobre el Modelo Conceptual para la Reforma de la Administración Financiera Provincial- ASAP – 2017.-

ejecutados por los Organismos Descentralizados fueron administrados por cada una de estos entes.

### **1.3. Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera Provincia de Buenos Aires – SIGAF PBA**

#### **1.3.1. Necesidad de contar con un Sistema Integrado de Administración Financiera en la Provincia de Buenos Aires (SIGAFPBA)**

##### 1.3.1.1 Situación previa a la implementación del SIGAFPBA

Ley 13767 de Administración Financiera de la Provincia de Buenos Aires  
*“...está constituido por el conjunto de principios, leyes, instituciones, normas, subsistemas, procesos y procedimientos que se aplican en el ámbito gubernamental para la captación, custodia, asignación, uso, registro y evaluación de los recursos financieros que se requieren para cumplir con los objetivos y metas del Estado en la forma más eficaz y eficiente posible...”*<sup>18</sup>

De esta definición, se puede inferir entonces que el Sistema de Administración Financiera Gubernamental (SAFG), representa el conjunto de elementos administrativos que participan en las etapas de programación, ejecución y evaluación de los procesos orientados a obtener y reunir fondos públicos de manera transparente y genuina para destinarlos en forma racional, eficiente y eficaz al cumplimiento de los objetivos y metas que se propone el Estado alcanzar.

La “Teoría General de Sistemas” define a un sistema como cualquier conjunto de dos o más elementos interrelacionados entre sí, y de su análisis se permite evaluar un conjunto (el todo) mediante su desagregación en los subsistemas que lo integran y la individualización de las interrelaciones entre ellos. Por otra parte, aquellos subsistemas, se pueden desagregar en otros de inferior jerarquía generando nuevas interrelaciones.

---

<sup>18</sup> Duran, Rodolfo Gustavo, “Ley 24.156 Antecedentes - Impacto – Evolución”



Pero el modelo conceptual previsto en la Ley 13767 no pudo efectivizarse en la práctica, ya que el funcionamiento de la administración financiera se encontraba lejos de estas definiciones teóricas.

La Administración Financiera provincial actuaba bajo sistemas que estaban aislados<sup>19</sup>, conceptualmente incompletos, desarrollados en distintos ambientes en base a diferentes modelos de datos, sin documentación. También se destaca la existencia de múltiples registros de transacciones, ausencia de una estrategia, de un plan integral de sistemas lo que produjo un escaso o nulo flujo de información entre ellos.

Es decir, el Sistema de Administración Financiera del Estado Provincial no estaba integrado, porque los sistemas y las organizaciones que lo conformaban no actuaban de manera interrelacionada e interdependientes, bajo la dirección de un único órgano coordinador central, que tuviera la suficiente competencia para regular y supervisar su funcionamiento.

Además, el conjunto de normas y procesos que estaban vigentes en los distintos sistemas desarrollados, no eran coherentes y no estaban articulados entre sí, lo que impidió que se administrara y ejecutara la gestión financiera pública como un todo organizado.

#### 1.3.1.2 Implementación del Sistema Integral de Gestión y Administración Financiera (SIGAF-PBA)

Contar con un Sistema de Administración Financiera Integrado, es una condición necesaria, para el diseño y operación de un sistema automatizado de información financiera y gestión de la Administración Financiera del Estado, que posibilite llevar adelante el “Plan Estratégico de Modernización” y opere en forma eficiente, en tiempo real y produzca información pertinente, confiable y en tiempo oportuno.

Debe entenderse al proceso de integración como un esfuerzo concentrado para modernizar la administración pública con vistas a optimizar el uso de los recursos, incrementar la calidad de la acción estatal y mejorar la

---

<sup>19</sup> Sistema Financiero, CONTA, Sistema de Cuenta Única del Tesoro –SCUT-, etc

relación de inmediatez con los ciudadanos de la provincia, produciendo resultados que sean colectivamente compartidos y socialmente valorados.

Por estas razones, a partir del 01/01/2018 se puso en marcha en la provincia de Buenos Aires un Sistema Integral de Gestión y Administración Financiera (SIGAF-PBA), con el objetivo de alcanzar mayores estándares de transparencia y celeridad en los trámites de facturación y liquidaciones de la administración pública provincial.

De acuerdo con lo publicado en la página web de la Tesorería General de la Provincia, el SIGAF-PBA *“... es una herramienta informática para la gestión a nivel presupuestario, contable y de tesorería para los distintos organismos que conforman la administración pública de la Provincia de Buenos Aires...”*; que *“...cumple con los requerimientos de la Ley de Administración Financiera N° 13.767 y con los lineamientos establecidos por los Órganos Rectores...”* que facilitará *“... modernizar y brindar herramientas que permitan realizar el seguimiento de las distintas gestiones por parte de los Órganos Rectores, de modo tal que las jurisdicciones puedan utilizar el sistema para el registro de movimientos e información en tiempo real, en forma coordinada y transparente...”*.

En definitiva, la puesta en marcha de este nuevo sistema de administración financiera permitirá transformar la administración de los recursos de la provincia de Buenos Aires, en algo más que la autorización o denegación de gastos, para convertirse en una importante herramienta de gestión de las acciones de gobierno en función de las prioridades que éste establezca.

Desde esa perspectiva, la elaboración de presupuestos y la administración de las finanzas públicas deben abandonar su tradicional perfil financiero, estático y mecanicista para transformarse en una herramienta dinámica de gestión que favorezca la formulación integral de planes, proyectos y programas que se definan a partir de las necesidades de la gente.

De este modo, la administración financiera del sector público provincial va a concebir a la política presupuestaria como un factor estratégico de la gestión estatal, permitiendo la asignación responsable de partidas de manera

más flexible, más criteriosa, menos burocratizada y mucho más controlada, asegurando que los emolumentos definidos se ajusten a las prioridades establecidas y no puedan ser objeto de vaivenes o afectaciones extemporáneas o circunstanciales<sup>20</sup>.

#### 1.3.1.3 Dificultades en la puesta en marcha

La aplicación del nuevo sistema, fue blanco de quejas y reclamos por parte de proveedores y empleados del Estado, debido a la escasa capacitación de estos últimos y a las demoras ocurridas en los pagos, generadas en la puesta en marcha del SIGAF PBA, entre otros inconvenientes.

Enunciaremos a continuación algunos de los problemas detectados por el Organismo de Control de la Tesorería General<sup>21</sup> que se suscitaron al inicio de la utilización de este Programa:

- Inconsistencia entre la información brindada por el SIGAF a través de los Formularios C41 (Ordenes de Pago Presupuestarias) y C42 (Ordenes de Pago Extrapresupuestarias) que se cargan en la etapa del gasto (emitidos en formato PDF) y el registro definitivo del pago efectuado por la TGP.
- Se cancelaron Órdenes de Pago que fueron modificadas sin que esas modificaciones fueran intervenidas por la Contaduría General de la Provincia.
- Carga manual de recursos en el SIGAF a través del Formulario C10.
- Al modificar manualmente datos inconsistentes en los Formularios C41, se generan situaciones que obligan a la anulación de pagos por la falta de control y de validaciones.
- Falta definir Formularios de carga a utilizar en el SIGAF provocando operaciones sin registros en el Sistema.

---

<sup>20</sup> Ver Capítulo II Gestión

<sup>21</sup> Dirección General de Supervisión y Control TGPBA

- Se efectuaron devoluciones de recursos propios con Formularios C42 incompletos.
- Actualmente no es posible realizar la Conciliación Bancaria.
- No existe integración del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDEBA) con el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF)
- Falta de procedimientos precisos para realizar pagos, contabilizaciones, conciliaciones y rendiciones con el SIGAF.
- Carga manual de recursos en el SIGAF generando manualmente la elaboración del Formulario C10. Falta de procedimientos formales sobre la carga de los recursos.
- En el SIGAF no están cargadas la totalidad de las Cuentas Escriturales, por ende todos los pagos y las devoluciones de fondos se registraron hasta la fecha del presente Informe en una sola Cuenta Escritural N°400000, impidiendo su impacto en las Cuentas Escriturales intervinientes y distorsionando el saldo de las mismas.
- En el nuevo Sistema las Cuentas Escriturales no reflejan el saldo real.
- Tratamiento de las devoluciones de fondos de recursos percibidos en el año 2018: Se registran en el SIGAF sin impactar en las Cuentas Escriturales específicas.
- Existen operaciones financieras que originan movimientos de fondos que no se registran en el nuevo Sistema.
- El SIGAF no permite imprimir reportes de las operaciones efectuadas con las Cuentas Escriturales.
- Falta de desarrollo del Apartado de Recursos (Módulo de Tesorería) y falta de capacitación del personal antes de la implementación del SIGAF, provocando inconvenientes a la hora de ejecutar el nuevo Sistema.

- No existe un marco normativo dictado por el Honorable Tribunal de Cuentas (HTC) que regule el proceso de rendición de cuentas para las entidades que utilizan el SIGAF.
- El sistema no permite emitir el libro caja de tesorería que exige el HTC para la rendición de cuentas previsto en el artículo 3° del reglamento para la presentación de las rendiciones.
- Se han detectado casos de pagos registrados en el SIGAF y no informados en los “listados de pagos” solicitados a la Dirección de Sistemas para ser rendidos al HTC.
- No existe integración del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDEBA) con el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF) generando dificultades para relacionar los expedientes electrónicos con las órdenes de pago. de esta forma existen expedientes electrónicos en el GEDEBA cuyos datos principales provistos en las órdenes de pago no concuerdan con los informados en el SIGAF.
- Los reportes emitidos por el SIGAF no permiten obtener la información requerida por el HTC para cumplir con la rendición de cuentas.
- Existen operaciones financieras que originan movimientos de fondos que no se registran en el SIGAF.
- No está desarrollado en el SIGAF el proceso de conciliación bancaria posibilitando modificaciones en el libro banco presentado al HTC.
- A partir de la implementación del SIGAF la TGP dejó de cumplir con artículo 69 inc. 10) de la ley n°13.767 en cuanto a confeccionar y remitir diariamente a la CGP el balance de movimiento de fondos, títulos y valores
- No se encuentra verificado el funcionamiento en el SIGAF de la liquidación de retenciones para: UTE, Condominios, Beneficiarios del Exterior, monotributistas que excedan sus parámetros, facturas cuyos conceptos contienen diferentes alícuotas de IVA.

- En el IVA, el SIGAF no posee controles y trabas que impidan retenciones erróneas. Por ejemplo, en una oportunidad se retuvo bajo el concepto IVA un 34% siendo el 27% la alícuota máxima del mismo.
- Cálculo manual de retenciones del Impuesto a las Ganancias a Beneficiarios del Exterior y UTE sin controles ni validaciones del sistema.
- En el SIGAF no se registran las exenciones por lo cual es indispensable que se eliminen las deducciones liquidadas erróneamente por el Sistema en forma automática. Se aclara que las exenciones que se encontraban en el SCUT no fueron importadas en el SIGAF.
- El SIGAF permite que agentes de otras reparticiones efectúen el visado de retenciones generadas por órdenes de pago OT que deben ser confirmadas por la propia TGP.
- La Contaduría General de la Provincia aún no se expidió, como órgano rector del subsistema de contabilidad gubernamental, sobre los requisitos que debe cumplir la orden de pago a través de la cual se va a instrumentar el pago de la devolución de retenciones y sobre la documentación que debe contener el expediente electrónico que se confeccione para respaldar tal operación.

## **1.4 Reformas a la Ley de Administración Financiera (LAF)**

Las propuestas de modificaciones a la ley 13767 presentadas en este TIF, no solo permiten compatibilizar y adaptarla a los objetivos previstos en la Ley 14.828 - Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires-, sino que pretende constituir el marco normativo necesario para transformar la administración de los recursos en algo más que la autorización o denegación de gastos, para convertirse en una importante herramienta de acción en función de las prioridades que el Gobierno establezca.

Esta idea de reforma apunta a dotar al Estado Provincial de la fuerza, la vitalidad y el dinamismo suficiente para que pueda desarrollar sus políticas sin burocracias retardatarias que originan gastos innecesarios y fuentes de corrupción, en concordancia con los objetivos fijados por la Ley 14.828, para que los ciudadanos de la provincia de Buenos Aires, destinatarios primarios de las políticas públicas puedan percibir la marcha de un nuevo régimen de gestión, administración financiera y control, y vuelvan a considerar al Estado como una fuente de resguardo de sus derechos y una efectiva herramienta de promoción material y social.

### **1.4.1 Cambios en las Disposiciones Generales**

Se propone incorporar el concepto de gestión en el Título Primero donde se establecen las disposiciones generales, a fin de compatibilizar el texto de la LAF con el Plan Estratégico de Modernización.

La Gestión es un concepto más amplio que la administración financiera, que incluye además del Presupuesto y del resto de los subsistemas que conforman la administración financiera, al Programa General de Gobierno y el Plan Plurianual de Inversiones.

Por eso, en el **artículo 1** donde se deberían definir en forma genérica los tres sistemas que integran el plexo normativo;

*“La presente Ley establece los sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Provincia de Buenos Aires y regula la organización y funcionamiento de sus órganos”.*

La Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires se realiza a través de la ejecución del Sistema de Programación General de la Acción de Gobierno, del Sistema de Inversiones Públicas y del Presupuesto Anual.

Comprenderá integralmente tres momentos de las acciones de gobierno: la programación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación y control de las mismas, existiendo una vinculación plena entre el Programa General de Acción de Gobierno y el Presupuesto Anual.

Mientras, que el Plan General de Acción de Gobierno comprende la planificación estratégica de las instituciones públicas de la Ciudad, donde se formulan las políticas, los objetivos y acciones a alcanzar en el mediano y largo plazo, el Presupuesto Anual implica alcanzar estas últimas en un ejercicio económico.

El Plan General de Acción de Gobierno exige concretarlo en planes anuales que detallen la forma de aplicarlo a corto plazo, siendo el Presupuesto Anual la herramienta de gestión idónea para lograrlo.

Por consiguiente, deberá tenerse presente principalmente para su interpretación y reglamentación, los siguientes objetivos que deberán incorporarse al **artículo 4** de la Ley 13.767;

- a) Aplicar los principios de centralización normativa y descentralización operativa.*
- b) Incorporar en la gestión de las organizaciones públicas la planificación estratégica para el cumplimiento de resultados mensurables y cuantificables ;*
- c) Sistematizar las operaciones de programación, seguimiento evaluación y control de los recursos del Sector Público de la Provincia;*
- d) Desarrollar sistemas e indicadores que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento de las variables físico financieras del Sector Público de la Provincia útil para la toma de decisiones y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas;*

Para el cumplimiento de los objetivos de la Ley, cada jurisdicción debe desarrollar un sistema integrado de información, de gestión y financiero, en



coordinación con las unidades responsables del sistema estadístico de la Provincia, que posibilite la programación, seguimiento, evaluación y control integral de la gestión.

Definidos los objetivos de la Ley 13.767 y antes de establecer las finalidades de los sistemas de Administración Financiera y Gestión, corresponde explicitar a los responsables de la coordinación y supervisión de ambos sistemas, de esta forma se propone reformar el artículo 7, quedando redactado de la siguiente forma;

*“...El MINISTRO DE ECONOMÍA tendrá a su cargo la coordinación y supervisión de los subsistemas que integran la Administración Financiera e interactuará con los demás órganos de los subsistemas, mientras que la dirección y supervisión de los sistemas de gestión será ejercida por la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS...”.*

En este esquema corresponde entonces definir los objetivos de gestión y administración financiera.

*“Los objetivos de los Sistemas de Gestión Pública son:*

- a. Generar procesos sistemáticos de planificación estratégica que incluyan diagnósticos, memoria, programas y proyectos para la atención de aquellas necesidades públicas y cuestiones que sean de competencia de la Provincia, según la propia Constitución y las leyes.*
- b. Proveer la metodología e información necesaria para que las decisiones públicas que se tomen tengan una estrecha relación entre los resultados a obtenerse, los bienes y servicios públicos a producirse y los recursos reales y financieros a utilizarse efectuándose las mismas siguiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia.*
- c. Ofrecer a los ciudadanos información confiable sobre el cumplimiento de los objetivos planteados por las políticas públicas incluidas en las diferentes herramientas de gestión previstas en esta Norma y garantizar la transparencia de sus acciones.*
- d. Permitir la evaluación y la coordinación de los programas y de las acciones públicas previstas en el Presupuesto Anual y analizar los resultados alcanzados en relación a la Planificación Estratégica prevista en el Plan General de Acción de Gobierno.*
- e. Aumentar la eficiencia y calidad de los bienes y servicios a cargo del Estado mediante la evaluación sistemática de los costos de los mismos en relación a sus resultados, a fin de mejorar el desempeño gerencial de los funcionarios y aumentar la eficiencia de los organismos públicos, optimizando la utilización de recursos humanos en las distintas áreas del Estado.*
- f. Propender a recuperar, compatibilizar e integrar todos los sistemas de información del Sector Público de la Provincia”.*

A continuación se indican las siguientes funciones del órgano rector de los Sistemas de Gestión Pública;

- a. Establecer, elaborar, analizar y desarrollar sobre la base de las políticas de la Provincia de Buenos Aires, las metodologías, indicadores y criterios de decisión a utilizar en la formulación y evaluación de los programas y proyectos del Sector Público de la Provincia de Buenos Aires.*
- b. Coordinar las acciones para el planeamiento y gestión de los programas y proyectos.*
- c. Verificar el cumplimiento de las metodologías, pautas y procedimientos establecidos en la formulación y evaluación de los programas y proyectos realizados en las jurisdicciones.*
- d. Organizar y mantener actualizado el Inventario de Programas y el de Proyectos y desarrollar e implementar sistemas que proporcionen información adecuada, oportuna y confiable sobre la elaboración y ejecución de los programas y proyectos del Sector Público de la Provincia de Buenos Aires, que permita su seguimiento individual, el del Programa General y el del Plan de Inversiones en forma agregada, compatible con el control de la ejecución presupuestaria.*
- e. Formular anualmente el Programa General de Acción de Gobierno y el Plan de Inversiones Públicas.*
- f. Realizar, promover y auspiciar todo tipo de acciones para el apoyo informativo, técnico y de capacitación, adiestramiento e investigación acerca de los sistemas que se crean y de metodologías desarrolladas y aplicadas al respecto y brindar apoyo técnico en los asuntos de su competencia a las jurisdicciones y entidades que así lo soliciten.*
- g. Difundir las ventajas de los Sistemas de Gestión para que los ciudadanos participen activamente en el gerenciamiento de los recursos públicos y en el diseño de las políticas públicas y establecer canales de comunicación con el Sector Público Nacional y Provincial y con los distintos sectores sociales para facilitar los acuerdos, identificar y apoyar programas o proyectos de mutua conveniencia y congruentes con los objetivos de la política de la Provincia de Buenos Aires*
- h. Celebrar acuerdos-programas con las unidades ejecutoras de programas presupuestarios, a efectos de alcanzar una mayor, eficiencia eficacia y lograr una mayor calidad en su gestión.*
- i. Informar trimestralmente a la Legislatura sobre la marcha de los resultados obtenidos sobre la ejecución física y financiera de los programas y proyectos.*
- j. Establecer sistemas efectivos de monitoreo de gestión, rendición de cuentas y evaluación que permitan el seguimiento de resultados y procesos a través del desarrollo de indicadores que posibiliten medir el impacto de la gestión pública e identificar los desvíos y sus causas para introducir medidas correctivas en el momento oportuno.*
- i. Las demás que le confiera la presente Ley y su reglamentación.*

Los acuerdos programas señalados en el inciso h), tendrán una duración máxima de hasta tres (3) años y se convendrán en el marco de las siguientes pautas:

- I.- Compromiso de la unidad ejecutora en materia de cumplimientos de políticas, objetivos y metas debidamente cuantificadas.*
- II.- Niveles de gastos a asignarse en cada uno de los años del acuerdo.*
- III.- Se acordará un régimen especial para la aprobación de determinadas modificaciones presupuestarias.*
- IV.- Se acordará un régimen especial para la contratación de bienes y servicios no personales.*
- V.- Facultades para el establecimiento de premios por productividad al personal del respectivo programa, dentro del monto de la respectiva masa salarial que se establezca para cada uno de los años del acuerdo en el marco de las facultades del Estado empleador establecidas en la Ley 471 y sus modificatorias.*
- VI.- Atribución para modificar la estructura organizativa, eliminar cargos vacantes, modificar la estructura de cargos dentro de la respectiva masa salarial y reasignar personal dentro del programa.*
- VII.- Atribución para establecer sanciones para las autoridades de los programas por incumplimiento de los compromisos asumidos, las que serán reglamentadas por el Jefe de Gobierno.*

Por otra parte el proyecto de reforma debería redefinir los objetivos de los Sistemas de Administración Financiera, proponiéndose en este TIF los siguientes puntos:

- Realizar la gestión de los recursos públicos de tal forma que permita asegurar el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal, en particular, y de la política económica, en general.*
- Coadyuvar a que la gestión operativa se ejecute en la forma más económica y eficiente posible.*
- Asegurar la absoluta transparencia de las cuentas públicas.*
- Generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones por parte de los responsables de la gestión política y administrativa.*
- Implementar un sistema de rendición de cuentas para los funcionarios que administren fondos públicos, por el uso económico eficaz y eficiente de los mismos.*
- Interrelacionar los sistemas de la administración financiera gubernamental con los de control interno y externo a fin de incrementar la eficacia de éstos.*

#### **1.4.2 Propuesta de cambios en la legislación de los subsistemas de Administración Financiera**

##### **1.4.2.1 Del Subsistema Presupuestario**

La estructura del presupuesto debe presentar la información de manera tal, que permita a los usuarios del mismo, tener una visión agregada del mismo que permita vía reglamentación incluir las siguientes planillas anexas; 1. Económica y por rubros de recursos 2. Por finalidad, función y clasificación económica de los gastos 3. Jurisdiccional y económica de los gastos 4. Económica y por objeto del gasto 5. Jurisdiccional y por finalidades y funciones del gasto 6. Por finalidad, función y objeto del gasto 7. Jurisdiccional del gasto según la fuente de financiamiento 8. Cuenta de Ahorro, Inversión, Financiamiento y sus resultados

El **artículo 20** de la Ley 13.767 quedaría redactado de la siguiente forma;

*“...El Título I, Disposiciones Generales, comprende las normas complementarias de la Ley que rigen para cada ejercicio financiero, que se relacionan directa o exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte. Los Títulos II y III incluyen cuadros agregados que permitan una visión global del presupuesto y sus principales resultados...”*

En cuanto a la formulación del presupuesto, el **artículo 23** señala que *“El Poder Ejecutivo determina anualmente los lineamientos generales para la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto General”*.

A través de la reglamentación de este artículo los órganos rectores de los sistemas de gestión y administración financiera deberían seguir los siguientes criterios para fijar los lineamientos de la política presupuestaria;

- 1. Evaluar el cumplimiento de las metas fijadas en los programas presupuestarios que ya están en desarrollo*
- 2. Elaborar proyecciones para el ejercicio a presupuestar de las variables reales y financieras*
- 3. Confeccionar un cronograma de actividades a cumplimentar por las jurisdicciones, organismos y entidades, con determinación de plazos y responsabilidades para las autoridades de los distintos servicios*
- 4. Someter los lineamientos presupuestarios y financieros del ejercicio a presupuestar a consideración del Poder Ejecutivo, quien a su vez determina las prioridades sectoriales y los totales de crédito por área.*
- 5. Una vez establecidas las pautas presupuestarias, las jurisdicciones y entidades, confeccionan sus anteproyectos de presupuesto, siguiendo las normas que establezca los órganos rectores de los sistemas de gestión y administración financiera.*

El **artículo 24** de la Ley 13.767, establece los contenidos mínimos del proyecto de ley de presupuesto, fijando en **su inciso b)** el;

*“...Presupuesto de gastos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y de las entidades descentralizadas que conforman el Sector Público Provincial, identificando objetivos, programas y producción de bienes y servicios; incluyendo los créditos presupuestarios..”*

Correspondiendo agregar a este inciso lo que debe identificar el programa;

*“...Los programas deberán a identificar: las necesidades públicas que originan la apertura del programa, el objetivo de la acción, las acciones para alcanzar el objetivo, la cobertura o meta a alcanzar en la acción, el responsable del programa y los insumos relevantes....”*

Se propone modificar el **artículo 25** para incorporar la figura del Presupuesto Preliminar y de esta forma al anticiparse los principales lineamientos de las políticas públicas que se piensan desarrollar en el próximo ejercicio se cumpla de alguna manera con el mandato de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires que exige la presentación del presupuesto provincial antes del 31 de agosto. Por otra parte, la presentación en la Legislatura del proyecto final de presupuesto provincial, deberá efectuarse antes del 31 de octubre de cada año.

También se sugiere que el proyecto de Presupuesto del Poder Legislativo deberá ser sancionado con anterioridad a la presentación del proyecto general, a fin de poder incorporarse al mismo.

En cuanto a la ejecución del presupuesto, el **artículo 29** deberá redactarse de la siguiente manera;

*“Los créditos del presupuesto de gastos, con los niveles de desagregación que haya aprobado la Legislatura provincial, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar.*

*En cada trimestre sólo podrán comprometerse gastos que encuadren en los conceptos y límites de los créditos autorizados.*

*La ejecución de los créditos presupuestarios se realiza conforme a las cuotas trimestrales que establezca el órgano rector del sistema de presupuesto, conforme las características de cada servicio y la proyección de recursos del período. Las cuotas trimestrales podrán modificarse de acuerdo a*

*las normas que establezca el órgano rector de los sistemas de gestión y administración financiera.*

#### 1.4.2.2 Del Subsistema Tesorería

Se proponen los siguientes cambios;

Modificar el texto del **artículo 68** LAF, reemplazando el término “reglamentación pertinente”, por las *“normas y procedimientos pertinentes”*, mientras que en el decreto reglamentario además de adaptar estos términos corresponde que se explicita la relación o dependencia funcional que tienen las unidades o servicios de tesorería de las jurisdicciones y entidades con la Tesorería General. Se propone agregar como último párrafo el siguiente;

*“Las unidades o servicios de tesorería que se autoricen a operar en la Administración General del estado Provincial tienen relación funcional con la Dirección General de Tesorería. Estas unidades o servicios se constituyen dentro de las Direcciones Generales de Administración de cada servicio de administración financiera”.*

El **artículo 69** de la Ley 13.767, fija las competencias de la Tesorería General independientemente de la que por otras leyes o reglamentos se establezca se propone los siguientes cambios:

**Inciso 6)** no solo asesora al PE sino también a los Órganos Coordinadores de Gestión y Administración Financiera, propuestos, se recomienda la siguiente redacción de este inciso;

*“Participar y asesorar técnicamente al Poder Ejecutivo provincial y a los Órganos Coordinadores de Gestión y Administración Financiera en materia de su competencia”*

**Inciso 7)** no solo corresponde informar al poder Ejecutivo y a los órganos Coordinadores de Gestión y Administración Financiera sobre su ejecución sino que corresponde hacer una evaluación de la misma.

*“Elaborar el Presupuesto de Caja de cada ejercicio una vez sancionado el Presupuesto de la Administración General; elevarlo al Poder Ejecutivo y a los Órganos Coordinadores de Gestión y Administración Financiera e informar a éstos, sobre el seguimiento y evaluación de su ejecución”.*

**Inciso 8)** trata sobre la competencia de la Tesorería General de Registrar los créditos a favor de los acreedores del Estado cuyo pago deba efectuar el organismo. Este punto debería ser derogado, ya que con la

existencia de un sistema de información financiera integrada, la información va a surgir del funcionamiento normal de dicho sistema, por otra parte, esta es una competencia propia de la Contaduría General.

**Los incisos 10), 14) y 18)** más que una competencia de la Tesorería General son funciones que desarrolla dicho Organismo, a saber:

*“Inciso 10) Confeccionar y remitir diariamente a la Contaduría General de la Provincia el Balance de Movimiento de Fondos, Títulos y Valores juntamente con la documentación respectiva”;*

*“Inciso 14) Mantener permanentemente conciliadas sus cuentas bancarias”*

*“Inciso 18) Informar al Ministerio de Economía con quince (15) días de anticipación, sobre las dificultades de orden financiero que observe para mantener el cumplimiento normal de las obligaciones del Tesorero”;*

La Ley solo debería incluir la centralización de fondos de la Administración Central, sino que debe explicitar la centralización de recursos de los Organismos Descentralizados, Instituciones de la Seguridad Social y Organismos Descentralizados No Consolidados del Sector Público no Financiero. Por consiguiente se propone reemplazar el texto del **inciso 22)** por el siguiente;

*“Centralizar la recaudación de los recursos de la Administración Central, Organismos Descentralizados, Instituciones de la Seguridad Social y Organismos Descentralizados No Consolidados del Sector Público no Financiero y distribuirlos en las unidades de tesorería que operen en el Sector Público Provincial, para que de la Cuenta Única se efectúe el pago de las obligaciones que se generen”.*

A pesar que en el Artículo 2° de la Resolución N° 80/13, por el cual el Ministerio de Economía instituyó un “Sistema de Cuenta Única del Tesoro (SCUT) para el manejo de fondos públicos de la Administración Pública Provincial”, instruyó a la Tesorería General de la Provincia a aprobar un Modelo Funcional de Sistema de Cuenta Única del Tesoro (SCUT) que establezca el diseño de administración operativa de los fondos y la habilitación de las respectivas cuentas bancarias y de registro para su implementación.

Es así, como a partir del 08 de agosto de 2013 se produce el ingreso efectivo al Sistema de Cuenta Única del Tesoro (CUT) de 25 jurisdicciones de

la Administración Central y 22 Organismos Descentralizados de la provincia de Buenos Aires.

El sistema de la Cuenta Única del Tesoro (CUT) se basa fundamentalmente en el mantenimiento de una sola cuenta corriente bancaria radicada en el Banco de la Provincia de Buenos Aires, que centraliza la totalidad de los recursos cualquiera sea el origen incluyendo los destinados por la Tesorería General, como así también aquellos que sean propios de los organismos o que tengan una afectación específica y los vinculados con créditos externos, donaciones o fondos de terceros, excluyéndose solamente los recursos de los organismos que por normas legales vigentes no integren la CUT. Por otra parte, a través de la CUT, se canalizan todos los pagos que tengan como objetivo la cancelación de las obligaciones contraídas por la Dirección General de Administración de la Administración Pública Provincial en el marco de la ejecución de los programas presupuestarios. No obstante ello, los organismos podrán contar con una cuenta bancaria pagadora para atender erogaciones de pequeños montos asociados principalmente a fondos rotatorios y cajas chicas previstos en el artículo 78 de la ley 13.767 de Administración Financiera y para el pago de sueldos.

Ahora bien, administrar el sistema de caja única no está dentro de las competencias definidas para la Tesorería General en la Ley 13.767 (LAF). Es importante señalar que tanto la ley de Administración Financiera a nivel nacional (Ley 24.156), como la vigente en la Ciudad de Buenos Aires (Ley 70), la tienen como una competencia básica de la Tesorería General.

Por esta razón se propone **incorporar al artículo 69 el siguiente inciso;**

*“Administrar el sistema de caja única o de fondo unificado de la Administración Pública No Financiera que establece el artículo 74 de esta Ley”;*

También hay que **agregar otro inciso** que señale como competencia de la tesorería general para;

*“Conformar el presupuesto de caja de las jurisdicciones y entidades y supervisar su ejecución”.*

La reglamentación de este inciso debería contener el texto que se indica a continuación;



*“Podrá solicitar a cada uno de los organismos descentralizados la información que estime conveniente para conformar con la debida antelación los presupuestos de caja de cada uno de ellos. Sobre la base de la misma, y de acuerdo con las disponibilidades de fondos existentes, dará curso a las órdenes de pago que se emitan con cargo a los créditos presupuestarios destinados a su financiamiento”.*

Corresponde derogar el **inciso 1) del artículo 75 de la Reglamentación** que fija la obligación que tienen la Tesorería General de la Provincia y las Tesorerías Centrales, respecto a efectuar el cálculo y liquidación de las retenciones de impuestos nacionales y provinciales y régimen de la seguridad social, que corresponda en cada caso. Esta es una competencia propia de la Contaduría General.

El segundo párrafo del **inciso 4) del artículo 75 de la Reglamentación** prevé que *“la Tesorería General de la Provincia dictará las normas y procedimientos correspondientes a los puntos señalados precedentemente, así como los relativos a los medios de pago”.*

Por consiguiente, corresponde agregar a continuación del párrafo citado precedentemente, lo siguiente:

*“En dicho marco la Tesorería General de la Provincia podrá emitir cheques de pago diferido, en función de las disponibilidades de caja y con arreglo a la programación del presupuesto de caja.*

*Delegar en el Tesorero General el dictado de las normas de excepción a la prohibición de realización de pagos en efectivo y/o cheques al portador, fundadas en montos y/o características del pago”.*

De esta manera, se incorpora la figura de cheque diferido en aras del uso de recursos en el marco de la programación financiera y se le quitan las competencias para aplicar las retenciones impositivas antes de los pagos a terceros.

El **artículo 78** de la LAF, fija el funcionamiento de fondos denominados “permanentes” y/o “cajas chicas”, de acuerdo con el régimen que reglamentariamente se instituya, y se propone agregar;

*“para ser utilizados en la atención de pagos cuya característica, modalidad o urgencia no permita aguardar la respectiva previsión de fondos”*

El último párrafo de dicho plexo normativo dice que las “Tesorerías correspondientes podrán entregar los fondos necesarios con carácter de

anticipo, formulando el cargo pertinente a sus receptores”, correspondiendo agregar que;

*“No pueden reponerse fondos hasta tanto no se rindan los gastados”.*

De esta forma con estas reformas se incorpora el tipo de pagos que deben atenderse con estos fondos y se limita la reposición de fondos hasta tanto no se rindan los gastados.

#### 1.4.2.3 Del Subsistema de Contaduría

Desde el punto de vista reformista, se propone eliminar y/o modificar aquellos artículos que contradicen el enfoque sistémico La Ley de Administración Financiera, a saber:

Derogar los **artículos 92 a 96** de la Ley donde se describen cada una de las ramas de la contabilidad sin una integración adecuada entre estas y propiciar un marco normativo adecuado para el diseño de un Subsistema Integrado de Contabilidad.

Se propone modificar el **inciso 1) del artículo 100** de la LAF, conforme lo establecido en el artículo 31, de manera de eliminar el concepto de “residuo pasivo” para compatibilizar con el articulado de esta Ley que establece las pautas para la ejecución y cierre de cuentas del gasto presupuestario.

#### 1.4.2.4 Del Subsistema de Crédito Público

Se sugieren los siguientes cambios, tanto de la Ley de Administración Financiera como de su Decreto Reglamentario, ya que estos plexos normativos no prevén puntos relevantes relacionados con la administración y gestión de la deuda pública.

Los artículos a modificar son los que se detallan a continuación;

El **artículo 57** de la LAF define como operaciones de crédito público a la capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento sin definir las finalidades por las que debe endeudarse, más allá que en el mismo párrafo se sostiene que se encuentra prohibido realizar operaciones de crédito público para financiar gastos operativos.

No obstante, ello se considera propicio agregar al segundo párrafo un texto que fije que esta capacidad que tiene el estado para endeudarse es para

realizar inversiones, para atender casos de evidente necesidad de la Provincia o para reestructurar sus pasivos, incluyendo los intereses respectivos. Entonces, el segundo párrafo del artículo 57 quedaría redactado de esta manera:

*“Se entenderá por crédito público a la capacidad que tiene el Estado provincial de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones, para atender casos de evidente necesidad de la Provincia para reestructurar sus pasivos, incluyendo los intereses respectivos, con el compromiso de reintegrarlos en el futuro, cualquiera fuere su forma de instrumentación jurídica; de reconvertir sus pasivos, incluyendo sus intereses y demás costos asociados; de otorgar avales, fianzas y cualquier otro tipo de garantías. Se prohíbe realizar operaciones de crédito público para financiar gastos operativos”.*

El tercer párrafo de este artículo excluye la deuda que el Estado Provincial pueda contraer con otros organismos y/o entidades del sector público, ya que establece que no se “considerará crédito público la colocación de Letras de Tesorería colocadas en organismos no financieros del Estado y la utilización del Fondo Unificado de Cuentas Oficiales creado por el Decreto-Ley 10375/62”.

Se propone eliminar este tercer párrafo y agregar al final del artículo 57 que el Banco Provincia de Buenos Aires por el siguiente será el agente financiero

*“A todos estos efectos, el Banco de la Provincia de Buenos Aires, como banco oficial, será el agente financiero”*

En la LAF no existen precisiones acerca de que operaciones dan origen a la deuda pública, por lo tanto, se propone que el texto actual del **artículo 58** de la LAF, se agregue como **primer artículo incorporado a continuación del artículo 66**, quedando entonces el reformado artículo 58 con la siguiente redacción;

*“El endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público se denominará deuda pública y puede originarse en:*

- a) La emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo y mediano plazo, constitutivos de un empréstito.*
- b) La emisión y colocación de Letras del Tesoro cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero.*
- c) La contratación de préstamos.*
- d) La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de UN (1) ejercicio*

*financiero posterior al vigente; siempre y cuando los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente.*

*e) El otorgamiento de avales, fianzas y garantías, cuyo vencimiento supere el período del ejercicio financiero.*

*f) La consolidación, conversión y renegociación de otras deudas”.*

Por otra parte, se recomienda agregar como últimos párrafos del **artículo 58** que;

*“No se considera deuda pública las operaciones que se realicen en el marco del artículo 76 de esta Ley”.*

*“A los efectos de esta ley, la deuda pública de la Administración de la Provincia de Buenos Aires se clasificará en interna y externa y en directa e indirecta.*

La Ley N° 13.767 no precisa ni define los tipos de deuda pública, no se encuentra ningún artículo que defina que se entiende por deuda interna o externa ni deuda directa o indirecta. Por ende, se propone incorporar a continuación **del segundo artículo agregado al artículo 66** el siguiente texto;

*“Se considerará deuda interna, aquella contraída con personas físicas o jurídicas residentes o domiciliadas en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible dentro del territorio nacional. Por su parte, se entenderá por deuda externa, aquella contraída con otro Estado u organismo internacional o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia o domicilio en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible fuera de su territorio”.*

*“La deuda pública directa de la Administración Central de la Provincia es aquella asumida por la misma en calidad de deudor principal”.*

*“La deuda pública indirecta de la Administración central es constituida por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, distinta de la misma, pero que cuenta con su aval, fianza o garantía”.*

El **artículo 59** impone la obligatoriedad de una Ley para otorgar un aval por parte de entidades del sector público financiero de la Provincia, debe excluirse esta obligatoriedad y se propone reemplazar el texto de dicho artículo por lo siguiente;

*“Los avales, fianzas y otras garantías de cualquier naturaleza, que el Estado provincial otorgue con vigencia superior a un año, requerirán de una ley. Se excluye de esta disposición los avales, fianzas o garantías que otorguen las instituciones financieras pública”.*

La Ley debe designar el Órgano Rector del Subsistema del Crédito Público<sup>22</sup>, y debe facultar al órgano coordinador de los sistemas de administración financiera de redistribuir o reasignar los medios de financiamiento obtenidos mediante operaciones de crédito público, siempre que así lo permitan las condiciones de la operación respectiva y las normas presupuestarias.

Entonces se recomienda reemplazar el **artículo 60** por el siguiente texto;

*“El órgano coordinador de los Sistemas de Administración Financiera tiene la facultad de redistribuir o reasignar los medios de financiamiento obtenidos mediante operaciones de crédito público, siempre que así lo permitan las condiciones de la operación respectiva y las normas presupuestarias. La Dirección Provincial de Crédito Público es el órgano rector del Sistema de Crédito Público. Tiene como misión asegurar una eficiente programación de la gestión y acceso a los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público, y velar por la aptitud crediticia de la Provincia”.*

El **artículo 61** de la Ley, fija las competencias del órgano rector del Sistema de Crédito Público en este marco se proponen las siguientes modificaciones;

En el **inciso c)** la competencia de llevar un registro actualizado sobre la deuda pública provincial implica que ese registro este debidamente integrado al sistema de administración financiera. La redacción propuesta de este inciso sería la que se expone a continuación;

*“Intervenir en la gestión de las operaciones de crédito público y llevar un registro actualizado sobre la deuda pública provincial, debidamente integrado al sistema de administración financiera para fines estadísticos y de gestión”*

El **inciso d)**, establece que, una de las competencias del Órgano Rector, es la de *“Intervenir previamente a la firma de todo contrato que implique compromisos de pago futuros en dinero en un plazo que supere al del ejercicio presupuestario vigente”.* Este marco normativo no es claro en cuanto genera la duda si esta intervención previa está referida exclusivamente a los contratos que vinculados a operaciones de crédito o es aplicable a todos los contratos que impliquen pagos futuros.

---

<sup>22</sup> Actualmente está designado por Resolución del Ministerio de Economía N° 161 del 27/04/2012

Por otra parte, no aparece en este artículo ninguna mención a las la posibilidad de fiscalizar y aplicar sanciones en casos de operaciones de crédito público realizadas en contravención a las normas previstas en este plexo normativo. Por eso se propone eliminar la actual redacción del inciso d) y reemplazarla por la siguiente competencia:

*“Fiscalizar que los medios de financiamiento obtenidos mediante operaciones de crédito público se apliquen a sus fines específicos y aplicar sanciones para los casos de operaciones de crédito público realizadas en contravención a las normas dispuestas en la misma”.*

Deberían incorporarse al artículo 61 estas dos competencias;

- *“Organizar un sistema de información sobre el mercado de capitales nacional e internacional, a fin de asesorar al Poder Ejecutivo y al órgano coordinador del sistema de administración financiera sobre las posibilidades de financiamiento”.*
- *“Organizar un sistema de apoyo y orientación a las negociaciones que se realicen para emitir empréstitos o contratar préstamos e intervenir en las mismas”.*

Por último, la actual redacción de la LAF no fija ningún requisito o condiciones que deberían cumplir las empresas y sociedades del Estado Provincial para realizar operaciones de crédito público.

Se recomienda incorporar a continuación **del tercer artículo agregado al artículo 66,** el siguiente texto;

*“Cumplido lo dispuesto en el artículo 62 de esta Ley, las empresas y sociedades del Estado Provincial pueden realizar operaciones de crédito público dentro de los límites que fije su responsabilidad patrimonial y de acuerdo con los indicadores que al respecto establezca la reglamentación. Cuando estas operaciones requieran de avales, fianzas o garantías de cualquier naturaleza de la Administración Central, la autorización para su otorgamiento debe estar prevista en una Ley específica”.*

## **CAPITULO 2 - LA FUNCIÓN ESTATAL AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS**

### **2.1. El Presupuesto Como Instrumento Inductor de las Transformaciones en el Sector Público Provincial.**

Muchas veces se ha definido a la modernización como el proceso de transformación que tiende a aumentar la productividad de los distintos agentes económicos. Por consiguiente, se podría inferir que un Estado moderno sería aquel que tiene o alcanza un alto grado de productividad siendo una de las formas más convencionales para medir la productividad de un ente (público o privado) es a través de la relación Insumo/Producto.

Proponemos entonces una reforma que permita modernizar el estado y esto implica hacerlo más productivo, más eficiente para hacer un uso adecuado de los recursos que nos permita alcanzar los objetivos al menor costo posible. Con otras palabras como las necesidades de la gente son múltiples y los recursos escasos, aumentar la productividad significa ser más eficiente y esto implica la posibilidad de aumentar el rendimiento de los recursos existentes para proveer mucho más y mejor salud, educación, promoción social, cultura, seguridad, preservación del medio ambiente, servicios urbanos, etc.,.

El concepto de gestión propuesto, es amplio y abarca no solo la administración financiera sino que comprende tres momentos perfectamente definidos; la programación de la acción de gobierno, la ejecución de la misma y su evaluación. Para esto, el presupuesto deberá desarrollarse bajo un sistema integrado de información físico y financiera que posibilite la programación, seguimiento y control de la gestión, convirtiéndose de esta forma en la expresión del plan de gobierno.

Por otra parte, es imposible crear canales participativos si la estructura del presupuesto no identifica con un criterio espacial, los productos (bienes y servicios) que se producen desde el estado y su correspondencia con las necesidades de la gente. Si no se conoce el territorio y las necesidades de la gente, la asignación de recursos pierde toda racionalidad y se termina asignando fondos en base a promedios, profundizando las brechas en un lugar con respecto a otros.

Para alcanzar lo señalado precedentemente, este trabajo de integración final tiene como objetivo contribuir a la discusión de una propuesta que genere un cambio cualitativo respecto de la situación existente y para ello, hemos analizado distintos trabajos de varios autores pero en especial los realizados por el Dr. Orlando Braceli<sup>23</sup> donde plantea como eje de la gestión estatal realizar una asignación eficiente de los recursos basada en una adecuada utilización del Presupuesto de manera de posibilitar;

- el conocimiento de las necesidades públicas y el lugar donde se localizan, antes que discutir la asignación de recursos,
- la transparencia de los actos de Gobierno,
- la participación en todas sus formas,
- la explicitación de los responsables de la gestión, y
- la evaluación integral de la gestión que permita conocer los resultados de las acciones del gobierno tendientes a satisfacer las necesidades públicas.

Con estos ejes, se pretende entonces aportar a la comprensión de como a partir de una estrategia que eleve el nivel de vida básico de la población, el proceso presupuestario definido por la Ley de 13.767, se constituya en una herramienta fundamental para poder modernizar y aumentar la productividad del Estado provincial.

De esta manera, el presupuesto se convierte en el instrumento inductor de las transformaciones estructurales del Estado, y para ello requerirá que el proceso de formulación y la estructura del mismo, se obliguen a explicitar y a discutir; que hacer, con quién, en donde, cuanto y que se necesita para poder hacerlo. Es decir, introducir las respuestas a estos interrogantes antes de la asignación de recursos, es equivalente a incorporar como hábito la rediscusión del rol del Estado previo al proceso de asignación.

Contestadas todas y cada una de estas preguntas el presupuesto se convierte en:

- La expresión del plan de gobierno.
- Un sistema de información integrado de múltiples usos.

---

<sup>23</sup> Braceli Orlando "El Presupuesto una estrategia para la transformación del sector público en la Provincia de Mendoza".



- Un instrumento que posibilita medir la eficiencia y productividad de los recursos.
- Una herramienta que induce a incrementar los niveles de participación.
- Un elemento integrador de los distintos niveles de Gobierno, que permite rediscutir integralmente el Estado.
- Un mecanismo de asignación de recursos públicos.

De esta manera, la arquitectura del Presupuesto pasa a ser la estructura de los demás sistemas que conforman la gestión del sector público de la Ciudad y se constituye en un elemento esencial para la consecución del objetivo primario de toda gestión de gobierno que es lograr la satisfacción plena de las necesidades públicas en un contexto de transparencia, legalidad y disciplina financiera.

A través de esta idea de gestión, se pretende configurar un sistema integrado de información que abarque a toda la Organización y que permita dar respuesta a los cinco interrogantes planteados anteriormente que están presentes al analizar cualquier acción del Estado.

Por último, resta decir que el fin de esta concepción es producir cambios estructurales en todo el ámbito de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, que minimicen los costos sociales e incorporen como rutina de la discusión del presupuesto al rol del Estado.

Asimismo, se propone generar las condiciones para avanzar en la instrumentación de Presupuestos con altos componentes participativos.

En síntesis, el presupuesto como instrumento inductor de las transformaciones implica una nueva modalidad en la forma de gobernar, sustentada sobre una estructura dinámica (considerando los cambios como una consecuencia natural y no como una situación de excepción), que privilegie el conocimiento de las necesidades de la gente, los procesos productivos, el conocimiento de la organización y el territorio, con una clara y responsable visión de las restricciones financieras.

### **2.1.1. Principales Observaciones al Sistema Presupuestario**

En primer lugar, debemos señalar que en general el sector público Argentino no se caracteriza por tener una buena capacidad gerencial debido a los déficits que muestran sus estructuras presupuestarias, los procesos de formulación, los sistemas de información, de registración y control<sup>24</sup>.

Las consecuencias que originan estas deficiencias pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- a) Los presupuestos parten de supuestos implícitos muy fuertes como ser; que los recursos son ilimitados, y que las necesidades de la gente no cambian. La realidad muestra todo lo contrario, los recursos son escasos y las necesidades de la gente son cambiantes. Así se comienza a hablar del gasto como un concepto independiente y en particular de su tamaño. (Si el gasto aumenta es sinónimo de ineficiencia y si baja todo lo contrario). Una buena definición de las necesidades públicas es de importancia fundamental para lograr el bien común que es el compendio de las finalidades de la gestión de la hacienda pública<sup>25</sup>.
- b) Existe una visión financiera del presupuesto que hace imposible la participación de la gente. Hoy por hoy, el presupuesto es una herramienta que fija el límite que tiene un determinado funcionario para gastar (se da plata para GASTAR no para HACER).
- c) La estructura del presupuesto desconoce la variable territorial como si las necesidades de la gente se distribuyeran en forma homogénea en el país, en las provincias o dentro de un mismo municipio. De esta manera parecería ser que son las mismas las necesidades sociales de los habitantes del Conurbano Bonaerense que los ciudadanos que viven en el interior de la provincia.
- d) El estado no lleva registro, no contabiliza lo que hace. Existe una baja productividad en el uso de los recursos, porque no existe en la actividad pública un conocimiento acabado de la producción total.

---

<sup>24</sup> Braceli Orlando "El Presupuesto una estrategia para la transformación del sector público en la Provincia de Mendoza

<sup>25</sup> Le Pera, Alfredo.- (1995) La Hacienda Pública Productiva. DNDA 444.768.

e) En la formulación del presupuesto no se toma como costumbre discutir; qué se debe hacer, dónde se debe hacer, quién lo va hacer, cuanto se debe hacer y con qué se va hacer o que necesita para poder hacerlo.

### **2.1.2. El Presupuesto como Sistema de Información de Múltiples Usos**

*“Los sistemas de información deberían mínimamente posibilitar conocer<sup>26</sup>; la necesidad pública, la prestación, la causa de la necesidad, el costo de la prestación, el impacto de la acción pública en la necesidad, el proceso productivo, relaciones de productividad (insumo/producto/necesidad), el contexto donde se desarrolla la prestación, la calidad de la prestación e identificar el núcleo de excluidos de las prestaciones públicas territorialmente y que posibilite analizar el comportamiento temporal”.*

Esta definición realizada por Braceli<sup>27</sup> nos permite obtener respuesta a saber qué, como, para quien, cuanto, cuando y cuál es el costo de producción de los bienes y servicios producidos por el Estado.

La multiplicidad de usos posibles que se puede hacer de un presupuesto, hacen que este se convierta en sí mismo en la estructura básica sobre la cual se sustenten todos los demás sistemas que hacen a la gestión. Por tal motivo, para evaluar los demasiados usos que tiene esta herramienta es conveniente analizarlo como sistema de información. En otras palabras, la potencialidad de los usos posibles de este instrumento dependerá de su concepción como sistema de información.

A continuación describiremos los principales usos que debe tener el presupuesto de acuerdo a la nueva forma de gestionar que plantea la

#### **A) Instrumento Transformador:**

No hay políticas públicas sino existen las necesidades, y el objetivo de todo gobierno debe ser la eliminación o reducción de las necesidades insatisfechas. Para Orlando Braceli “la necesidad pública indica determinada

---

<sup>26</sup> Cowes, Luis. ASAP 2014. Enfatizando la necesidad de registrar la producción pública

<sup>27</sup> Bracelli Orlando. 2005- El sistema presupuestario argentino y los sistemas de coordinación financiera.

carencia de la población que determina la existencia de un servicio público”<sup>28</sup> (programa). Es decir, el grado de información de cada programa es un factor clave a la hora de fijar prioridades y asignar recursos.

Para ello, la estructura y formulación del presupuesto debería contener información sobre cuáles son las necesidades de la gente, no solo aquellas que han sido reveladas y que podríamos llamar la demanda real, sino también corresponde incluir a todo el universo de beneficiarios que podrían requerir de esos servicios y que denominaremos como la demanda potencial. Asimismo, debería definirse el tamaño de la acción, como se llevaría a cabo, en que lugar y quien va a ser el responsable de realizar la misma. Si se logra incorporar estos conceptos antes de la asignación de los recursos, el presupuesto se convierte en una herramienta eficaz para producir las transformaciones estructurales que demanda la sociedad.

#### B) Plan De Gobierno

El presupuesto será la expresión del plan de gobierno si y solo si su estructura vincula variables reales con variables financieras. Caso contrario, el presupuesto se convertirá en un instrumento estrictamente financiero que pone límites (techos presupuestarios) a los gastos de los funcionarios. De esta forma, la gestión concluye con la ejecución de un plan o programa y el funcionario es más o menos eficiente si gasta menos de lo que se le ha asignado y casi nunca, se le pide que rinda cuentas por lo que ha hecho con esos recursos. El concepto de gestión previsto para este modelo comprende, la programación de la acción del gobierno (ex-ante), la ejecución de la misma (durante) y la evaluación entre lo programado y lo ocurrido (ex-post). Por tal motivo, el presupuesto deberá desarrollar un sistema integrado de información física y financiera que posibilite la programación, seguimiento y evaluación integral de la gestión.

#### C) Elemento Garante De La Participación

Para garantizar que se habiliten canales de participación el presupuesto deberá cumplir con las siguientes condiciones mínimas:

---

<sup>28</sup> Orlando Bracelli.- 2000.- Base para el Proceso de Formulación de los Instrumentos de Programación del 2do. Ciclo de Aplicación de la Ley 70 y Decreto 1000.

- En el proceso de formulación presupuestaria: se deberá proceder a la identificación de las necesidades públicas, a la evaluación del estado de esas necesidades, a la determinación de prioridades por tipo de necesidad y a la fijación de metas.
- En la estructura presupuestaria se deberá explicitar: la necesidad pública primaria, el servicio público primario, el territorio donde se localiza esa necesidad y se realizará el servicio y la identificación de los responsables de llevar a cabo este último.
- En la evaluación: se deberá proceder a la misma durante la ejecución y una vez concluido el período de la gestión.

#### D) Instrumento Asignador

Quizás sea ésta una de las funciones más tradicionales. Pero acá también debe tenerse presente, que la mayor o menor eficacia en la asignación de recursos dependerá de la formulación y estructura del presupuesto. Por ejemplo: si en el proceso de formulación no se discute el donde, necesariamente se estará frente a un proceso de asignación sin criterio territorial. Esta situación, implica que el proceso de asignación sea discrecional, incompleto e irracional porque se parte del supuesto, que el territorio es homogéneo y las necesidades son uniformes en toda la región.

#### E) Elemento Determinante Del Resto De Los Sistemas Que Componen La Gestión Pública De La Ciudad

Para que el presupuesto se convierta en la expresión del plan de gobierno y sea el instrumento inductor de los cambios en el sector público de la Ciudad es necesario que el mismo, sea la base de la arquitectura del resto de los sistemas que conforman la gestión pública. De esta forma los sistemas; de contabilidad, tesorería, crédito público, contrataciones, administración de bienes, deberán interrelacionarse entre sí respetando la estructura definida en el presupuesto que contendrá como mínimo la siguiente información:

- las necesidades públicas totales (reveladas y no reveladas),
- los productos finales de los distintos servicios públicos primarios,

- los productos intermedios que surgen de las distintas acciones que componen cada servicio público,
- los productos finales deben estar vinculados a los programas que le dan origen,
- cada programa con sus correspondientes actividades deberá explicitar el responsable de la ejecución y posibilitar la apertura territorial,
- el programa deberá identificar y vincular siempre la necesidad pública y el servicio primario, y
- en todos los casos que sea posible deberá tenderse a establecer relaciones de insumo/producto en términos físicos tendientes a generar indicadores que posibiliten establecer estándares de funcionamiento.

#### F) Herramienta De Gestión

Para que el presupuesto cumpla esta función se deben vincular las variables financieras con las variables reales, es decir, tenemos que conocer los productos y las necesidades. No se podrá hablar de eficiencia sino se conoce cuanto se hace, y esta es una condición necesaria para saber el costo unitario que es elemento principal para medir la eficiencia y productividad de los recursos.

Solo se podrá considerar al presupuesto como una verdadera herramienta de gestión, si el proceso de asignación (ex-ante) obliga a explicitar el cuanto producir (única forma de conocer los costos unitarios).

#### **2.1.3. Principales Premisas para Lograr Cambios en el Gerenciamiento Público**

Anteriormente hemos señalado cuales han sido las principales consecuencias de la baja capacidad gerencial que existe en el sector público Argentino y cuáles serían los principales usos que debería tener el presupuesto para producir una verdadera transformación en el Estado que permita una nueva forma de gestionar que concuerde con los objetivos planteados por la Ley 14.828 de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires.

Ahora bien, en este punto definiremos cuales serían las premisas básicas que tendrían que darse para que el presupuesto se convierta en una verdadera herramienta de gestión de calidad que posibilite la provisión eficaz y eficiente de bienes y servicios públicos a los ciudadanos de la Provincia de Buenos Aires de manera equitativa, transparente y efectiva.

a) La modernización del Estado constituye un concepto cultural que implica una nueva forma de administrar. Por lo tanto, la modernización del Estado forma parte de un proceso de mediano y largo plazo, en donde los cambios propuestos no pasan por una concepción de tamaño asociada con el achicamiento o ajuste, (concepto cuantitativo), sino por el contrario, la modernización implica adoptar una concepción cualitativa que exige que todos los bienes y servicios que se generen deban incorporar a los agentes de la organización y contemplar el contexto social, político y económico donde se desenvuelve. Para lograr esto, cualquier propuesta que se desarrolle debe hacerse con la gente quienes deben sentirse líderes protagonistas de los cambios.

b) Por esta razón, la participación aparece como una condición necesaria para poder alcanzar los objetivos reformistas y garantizar la transparencia de la gestión. Los canales de participación que se gesten deben tener las siguientes características:

- Debe ser integrales, abarcar a toda la organización reconociendo varios niveles; Nivel Político (Gobernador, Vice Gobernador, Jefe de Gabinete y Ministros); Nivel Técnico/Político (Secretarios, Subsecretarios y Directores Generales); Niveles Técnicos Superiores (Directores y Jefe de Departamentos). Y no solo brindar apoyo sino participar en el rol que le corresponda dentro de la responsabilidad que se le asigne a cada uno de estos funcionarios.
- Por otra parte, es vital la participación de las áreas sustantivas (maestros, médicos y enfermeros, policías, asistentes sociales, jueces, ingenieros, etc.), porque son ellos los que conocen los procesos que dan razón a la existencia de la organización.

- También se debe conocer la opinión de los usuarios de los servicios públicos.

c) Otra condición es que la asignación de recursos sea la última etapa de un proceso que se iniciaría con la identificación de las necesidades y del estado de la organización. Cuando el proceso de asignación de recursos es eminentemente financiero, es decir; se hace sin conocer las necesidades de los ciudadanos, es imposible aumentar la productividad y la eficiencia del gasto público. Por eso, la secuencia lógica de este proceso será identificar las necesidades, evaluar el tipo de servicios y su tamaño, y por último asignar los recursos.

d) Por otra parte, es imposible conocer las necesidades si no se conoce el territorio. Trabrar conocimiento sobre las necesidades sin conocer su distribución espacial necesariamente lleva a gobernar en base a promedios. Por consiguiente, la estructura del presupuesto debe incorporar la racionalidad que significa incluir el territorio y llevar la técnica presupuestaria al nivel más bajo posible de desagregación.

e) En la formulación del presupuesto se debe posibilitar su discusión integral no partiendo del tamaño del gasto sino contestando los siguientes interrogantes; qué se debe hacer, dónde se debe hacer, quién lo va hacer, cuanto se debe hacer y con qué se va hacer o que necesita para poder hacerlo.

f) Esta concepción basada en el conocimiento convierte al presupuesto en un sistema de información que constituye la piedra angular de la gestión pública, siendo el aspecto financiero solo un subsistema de la misma. Básicamente la estructura del presupuesto debe identificar como mínimo:

- Las necesidades públicas.
- Los procesos productivos (como se hace la educación, la salud, etc.);
- La estructura de la organización;
- El ordenamiento territorial;
- Los insumos físicos;

La formulación del presupuesto debe hacerse de manera tal que sean posibles conocer las necesidades, las necesidades insatisfechas (que son las



personas excluidas), los costos unitarios, la calidad de los productos, la productividad de los insumos relevantes.

g) Las necesidades de la gente no son nacionales, provinciales o municipales. Son simplemente necesidades y puede estar su provisión en uno o más niveles de gobierno. Es decir, constituyen fenómenos exógenos a la organización pública y son independientes de quien tiene la responsabilidad de asistirlas. Por eso conformará un requisito primordial, la compatibilización de los sistemas de información del Gobierno de la Provincia con los de la Nación y la de los Municipios porque lo fundamental no es quien presta el servicio, quien es el que produce los bienes y servicios, sino las necesidades de la gente.

Sistemas de información incompatibles entre la Provincia, la Nación y los Municipios llevan necesariamente a dificultar las acciones entre los diferentes niveles de gobierno, que permitan satisfacer las necesidades de la población, y convierten a cada estos gobiernos en compartimentos estancos y a actuar descoordinados de manera independiente.

Como resultado de este accionar, se terminan generando procesos de asignación de recursos irregulares donde por ejemplo, pueden existir acciones duplicadas o áreas no cubiertas por ningún nivel de gobierno. Una de las principales características de los bienes públicos es que son bienes complementarios, por esa razón, su provisión debe ser considerada integralmente, ya que, uno no podría definir la política de salud independientemente de las políticas asistenciales o de educación.

Ahora bien, esto solo se puede realizar si se encuentran identificadas las necesidades de la gente en una unidad territorial, caso contrario será imposible abordar integralmente los problemas de la gente.

h) Por último, para calificar a una organización y su capacidad gerencial debemos considerar como indicadores determinantes a los siguientes elementos:

- La calidad y compatibilidad de los sistemas de información.
- La capacidad de gerenciamiento de su presupuesto (formulación, discusión, registración, seguimiento y la información que muestra), el seguimiento y evaluación de las políticas que contiene.

- El compromiso y participación de la gente en los sistemas de información y en el proceso presupuestario.
- Ninguna posibilidad de cambio tendrá éxito si la autoridad política no está compenetrada y la gente que conforma la organización no participa activamente de las transformaciones que se propongan.

## **2.2. Evaluación de las Políticas Públicas<sup>29</sup>**

El otro punto a desarrollar en este capítulo es la evaluación de las políticas públicas. En primer lugar, analizaremos los efectos de la falta de evaluación, luego veremos las características de los sistemas de control y por último, los tipos de evaluación posibles.

Desde el punto de vista político, la falta de evaluación de la gestión pública atenta contra la transparencia, y esto, provoca un debilitamiento de todo el sistema democrático. Porque esta forma política se sustenta y se legitima a partir del voto de la gente. Sin evaluación o con una evaluación incompleta el ciudadano carece de información para sancionar o premiar. Por eso estamos convencidos en señalar que nunca una gestión sin evaluación puede ser transparente.

Además existe otro hecho grave, aparece la sensación de que nadie en el sector público es responsable, la evaluación no es suficiente con identificar los desvíos. Lo importante es la explicación de sus causas para explicar responsabilidades.

Otro punto importante a considerar, es que los déficits de los procesos de evaluación generan problemas de naturaleza económica ya que no obligan a procesos de reasignación de recursos.

La finalidad perseguida por cualquier sistema de evaluación y control es la de establecer los desvíos, identificar los motivos y las causas que lo

---

<sup>29</sup> Bracelli, Orlando – 1998 - Los Límites a la Evaluación de la Políticas Públicas

generaron y tomar la decisión correctiva. Las formas que pueden tomar la decisión correctiva pueden ser; la de reprogramación de metas, reprogramación de recursos, reprogramación de metas y recursos y/o la reprogramación del responsable.

Ahora bien, solo puede ser objeto de evaluación lo que se encuentra explicitado ex-ante. El ex-ante (programado) puede definirse como la situación inicial antes del comienzo de una acción o como la situación que se desea alcanzar a partir de la acción (metas).

Si no existe el ex-ante por más confiable que sea la información contable sobre la ejecución del presupuesto no podemos ni detectar desvíos, ni conocer sus causas ni implementar las acciones correctivas para evitar o atenuar los mismos. Es decir, no se puede evaluar lo que no está explicitado ex-ante.

Por esta razón cobra vital importancia la estructura y la calidad de la formulación presupuestaria, las variables que no se explicitan en la estructura presupuestaria, no son objeto de discusión en la formulación del presupuesto y por lo tanto no es posible su evaluación. De ahí, la importancia del presupuesto como sistema de información. Las variables que se explicitan marcan la potencialidad del proceso de evaluación y control en el futuro.

Podemos distinguir los siguientes tipos de evaluación, que denominaremos de la siguiente forma, a saber;

- ✓ Evaluación de Primer Grado,
- ✓ Evaluación de Segundo Grado,
- ✓ Evaluación de Tercer Grado,
- ✓ Evaluación de Cuarto Grado

Evaluación De Primer Grado:
-----------------------------

Surge del análisis de la relación entre el producto y la necesidad. La necesidad indica la carencia y el producto es el resultado de la acción para eliminar esa carencia.

**Producto / Necesidad = Necesidad Satisfecha**

La política es plena y no existen necesidades insatisfechas cuando esta relación tiende a 1 y por el contrario, el complemento de esta relación me da las necesidades insatisfechas.

$$1 - (\text{Producto} / \text{Necesidad}) = \text{Necesidad Insatisfecha}$$

Este tipo de análisis es el de mayor jerarquía dentro de la evaluación de las políticas públicas. Porque la razón de ser del estado se justifica por la existencia de necesidades públicas y el objeto de las políticas públicas deben dirigirse a disminuir o minimizar las necesidades insatisfechas.

Supongamos el siguiente caso;

➤ Ex-ante (Programado):

Producto: es darle de comer a 90 chicos carenciados

Necesidad: es la existencia de 100 chicos carenciados

$$90/100 = 0,90 \quad \text{Necesidad Satisfecha}$$

$$1 - (90/100) = 0,10 \quad \text{Necesidad Insatisfecha}$$

➤ Ex-post (Ocurrido):

Producto: se les dio de comer a 80 chicos carenciados

$$80/100 = 0,80 \quad \text{Necesidad Satisfecha}$$

$$1 - (80/100) = 0,20 \quad \text{Necesidad Insatisfecha}$$

En esta situación, lo ocurrido con respecto a la situación inicial (programado) marcan desvíos de 10 puntos de necesidades insatisfechas.

<b>Evaluación De Segundo Grado:</b>
-------------------------------------

El objetivo de esta evaluación es verificar a que costo se ejecutó la acción y es posible a partir de la relación entre el gasto y el producto.

$$\text{Gasto} / \text{Producto} = \text{Costo de la Acción}$$

Siguiendo con el mismo ejemplo tenemos;

➤ Ex-ante (Programado):

Gasto Presupuestado: \$ 90.000

Producto: es darle de comer a 90 chicos carenciados

$90.000 / 90 = \$ 1.000$  por cada chico atendido

➤ Ex-post (Ocurrido):

Producto: se les dio de comer a 80 chicos carenciados

$90.000 / 80 = \$ 1.125$  por cada chico atendido

Ex-ante se había definido un costo de \$ 1.000 por cada chico atendido y Ex-post resultó que el costo de cada chico atendido fue de \$ 1.125. Existe una diferencia de \$ 125 de más con respecto a la situación inicial, de la provisión de este servicio público.

<b>Evaluación De Tercer Grado:</b>
------------------------------------

Tiene por objeto medir el resultado de la acción. Trata de identificar el producto de la actividad o de la política pública.

**Producto = Resultado de la Acción de Gobierno**

En el caso que vimos precedentemente esta evaluación sería la siguiente:

➤ Ex-ante (Programado):

Producto: es darle de comer a 90 chicos carenciados

➤ Ex-post (Ocurrido):

Producto: se les dio de comer a 80 chicos carenciados

Se observa un desvío de 10 carenciados no atendidos

<b>Evaluación De Cuarto Grado:</b>
------------------------------------

La finalidad de este tipo de estudios es identificar los insumos utilizados en la acción. Tradicionalmente la evaluación de las políticas públicas en la Argentina se han identificado con este tipo y se circunscriben totalmente a un análisis eminentemente financiero.

### **Insumo Valorizado = Gasto**

En nuestro ejemplo la medición del insumo valorizado sería la que se detalla a continuación:

➤ Ex-ante (Programado):

Gasto Presupuestado:      \$ 90.000

➤ Ex-post (Ocurrido):

Gasto Ejecutado:              \$ 80.000

Se ejecutó el 89% del gasto presupuestado, lo que marca un desvío con respecto a la situación inicial de \$10.000 de menos. Esta situación implica que el 11% del gasto presupuestado para la atención de los niños carenciados, no fue utilizado.

## **2.3 Gestión por Resultados**

### **2.3.1 Aspectos conceptuales**

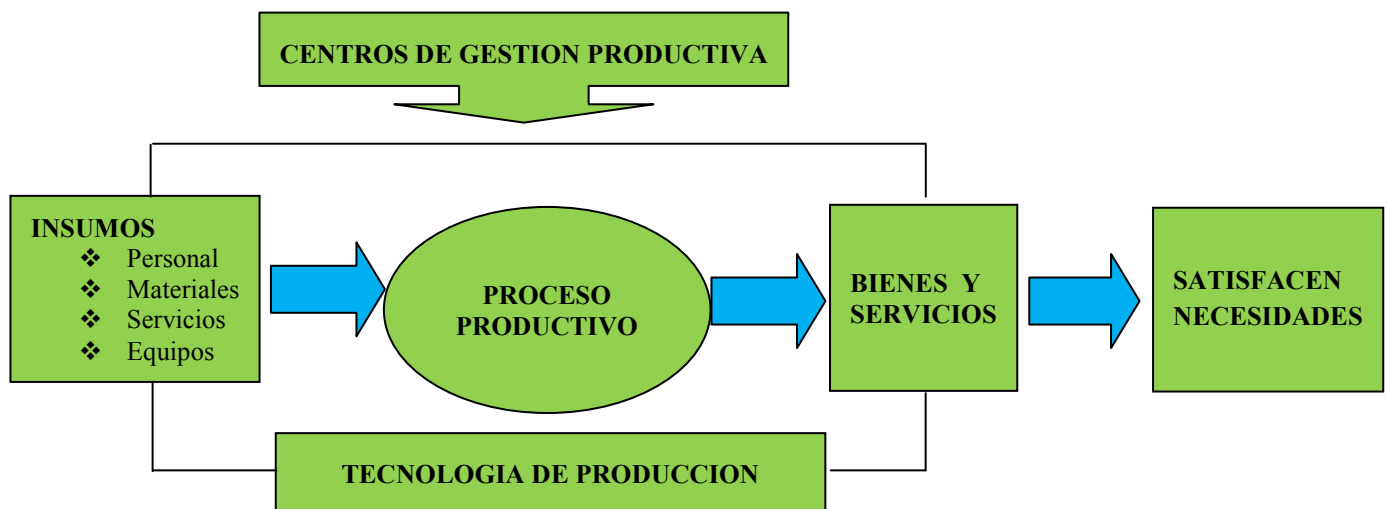
La técnica de Gestión por Resultados recoge las características principales del presupuesto por programas a saber;

- la definición de políticas es el marco para definir la producción pública, el punto de partida de las acciones de gobierno son las necesidades de la gente,
- en el proceso presupuestario se deben expresar claramente las relaciones insumo-producto,
- se resalta la determinación de relaciones causales entre los resultados y la cantidad y calidad de los bienes y servicios producidos por las instituciones públicas y el desarrollo metodológico de los indicadores.

El presupuesto por programas puede ser definido como una técnica mediante la cual se procura asignar, a determinadas categorías programáticas a cargo de las dependencias que conforman el Gobierno de la Provincia -, los recursos necesarios para producir y proveer bienes y servicios cuyo destino es

la satisfacción de las necesidades de la población durante un período predeterminado.

### ***PRESUPUESTO POR PROGRAMAS***



Después de haber considerado al presupuesto como una herramienta exclusivamente financiera que expresaba los recursos que se asignaban a las distintas instituciones públicas conforme a sus estructuras organizativas y a la clasificación por objeto del gasto, a partir de la década de los 60, los gobiernos en América Latina comienzan a utilizar las técnicas del presupuesto por programa donde no solo se debía mostrar lo financiero sino también aquello que el Estado producía con la aplicación de los recursos asignados.

Esta técnica tuvo como objetivo inicial contar con una metodología técnica que posibilitara vincular los objetivos, metas y políticas establecidas en los planes de gobierno con el presupuesto.

Por eso tal como sostiene el Contador Marcos P. Makón<sup>30</sup>; “...El presupuesto por programas orientado a resultados debe ser concebido como una condición necesaria pero no suficiente para instrumentar el nuevo modo de gestión pública, la gestión orientada a resultados. Para ello, es necesario que la técnica presupuestaria por resultados este acompañada de una adecuada

---

<sup>30</sup> La gestión por resultados, ¿es sinónimo de presupuesto por resultados?

*planificación estratégica y de sustanciales cambios en el manejo de la administración de los recursos reales y financieros...”.*

La gestión por resultados propone la administración de los presupuestos para alcanzar el cumplimiento de objetivos de política pública fijado en planes estratégicos que representan el plan de gobierno. Presenta un nuevo modelo de gestión que, permite gestionar, administrar y evaluar la acción del gobierno con relación a los resultados alcanzados por la ejecución de las políticas públicas definidas en el plan estratégico y en el presupuesto para atender las necesidades de los ciudadanos.

El esquema que se presenta seguidamente explica el funcionamiento del proceso productivo estatal a partir del modelo de gestión por resultados. Las instituciones públicas, ejecutores y responsables de una determinada producción de bienes y servicios, utilizan la técnica del presupuesto por programas para que se asignen insumos en el presupuesto - financieros, humanos y materiales – a un determinado centro de gestión productiva y a través del proceso productivo se elaboren bienes y servicios (productos), que generen resultados que permitan alcanzar los objetivos de política pública esperados. El modelo posibilita vincular las políticas y objetivos previstos en los planes estratégicos con el presupuesto público.





## **2.2.2. Planeamiento, Presupuesto y Reingeniería de procesos**

Desde un punto de vista conceptual, el modelo de gestión por resultados requiere diferenciar dos aspectos básicos que hace a la esencia de la producción pública: que es la distinción entre los productos - bienes y servicios que producen las instituciones públicas - y sus resultados.

Las Autoridades Superiores de cada Organismo Estatal le asigna recursos a los funcionarios públicos para que a través de la ejecución del presupuesto los destinen a la producción de bienes y servicios, que de acuerdo a los objetivos y planes estratégicos del gobierno busquen alcanzar un resultado que satisfaga las necesidades de la población. Los funcionarios por su parte, se comprometen a cumplir las metas y a rendir cuenta de los resultados obtenidos.

Por eso, debe existir una estrecha relación entre el Plan de Gobierno y el presupuesto y diferenciar entre la planificación de largo plazo o estratégica con, el plan a corto plazo o presupuesto.

La Planificación Estratégica define la marcha, el horizonte de las instituciones públicas a largo plazo a través de la formulación de objetivos y planes de acción estratégicos, mientras que el presupuesto anual persigue planificar, ejecutar y evaluar el conjunto de los planes de acción de gobierno que se tienen que realizar en un ejercicio económico, para alcanzar los objetivos definidos en la planificación estratégica.

Esta relación entre los objetivos políticos a alcanzar en el plan estratégico y su concreción en el corto plazo a través del presupuesto requiere que las Autoridades Superiores (Alta Dirección) y los funcionarios responsables de los centros de gestión productiva (Gerentes Públicos) establezcan una nueva forma de interacción. Esta nueva vinculación, demanda revisar procedimientos administrativos e instancias de coordinación con diferentes actores porque pueden existir incoherencias entre los planes de gobierno y las rutinas operativas que se realizan a diario.

Según Marcos Makon en su artículo denominado “*El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional*” presentado en el V Congreso Internacional del CLAD<sup>31</sup>, señalo que;

*“...Este conjunto de actividades, conocidas usualmente como reingeniería de procesos, es el otro pilar sobre el que descansa la implantación de este nuevo modelo de gestión. La reingeniería permite introducir cambios en las prácticas de trabajo a partir del análisis de los procedimientos y circuitos administrativos y de rediseños que involucren mejoras de eficiencia. En conjunto, posibilita orientar los procesos internos al logro de los productos identificados como prioritarios en el Plan Estratégico. La gestión por resultados implica una administración de las organizaciones públicas focalizada en la evaluación del cumplimiento de acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno....”.*

La instrumentación del Modelo de Gestión por Resultados, se puede realizar a través de “Acuerdos – Programas”<sup>32</sup>, que supone redireccionar la gestión privilegiando los resultados por sobre los procedimientos priorizando la rendición de cuentas y la transparencia de todos los actos de gobierno. Es decir, el funcionario a cargo del Organismo con el que se establezca el “Acuerdo – Programa” deberá cumplir con ciertos objetivos de gestión con los que se comprometerá al firmar el documento.

### **2.3.3. Evaluación, Monitoreo y Rendición de Cuentas**

Ley 25152<sup>33</sup> sancionada parcialmente a fines de la década de los 90, con la finalidad de avanzar en el proceso de reforma del Estado nacional y aumentar

---

<sup>31</sup> Marcos Pedro Makón, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000.

<sup>32</sup> También se los conoce como “Compromisos de Resultados de Gestión” (CRG).

<sup>33</sup> Ley 25.152 “Establécense las medidas a las cuales se deberán ajustar los poderes del Estado Nacional para la administración de los recursos públicos. Formulación del Presupuesto General de la Administración Nacional. Eficiencia y calidad de la gestión pública. Programa de Evaluación de Calidad del Gasto. Presupuesto plurianual. Información pública y de libre acceso. Créase el Fondo Anticíclico Fiscal”. Sancionada: Agosto 25 de 1999. Promulgada Parcialmente: Septiembre 15 de 1999.

la eficiencia y calidad de la gestión pública, establecía una serie de medidas que presentaban en sociedad el modelo de gestión por resultados.

Si bien, muchos de los artículos de esta norma fueron derogados o reemplazados por otros textos normativos, es importante rescatar el marco conceptual previsto en la Ley 25152 a la hora de analizar el modelo de gestión por resultados porque representa uno de los ejes centrales del plan estratégico de modernización propuesto a la ciudadanía de la provincia de Buenos Aires.

Así el artículo 5º inciso c) de la Ley 25152 estableció entre otros puntos que la Jefatura de Gabinete celebrara *“...acuerdos-programas con las unidades ejecutoras de programas presupuestarios, a efectos de lograr una mayor eficiencia, eficacia y calidad en su gestión. Dichos acuerdos tendrán una duración máxima de hasta cuatro (4) años y se convendrán en el marco de las siguientes pautas:*

*I. — Compromiso de la unidad ejecutora en materia de cumplimientos de políticas, objetivos y metas debidamente cuantificadas.*

*II. — Niveles de gastos a asignarse en cada uno de los años del acuerdo.*

*III. — Se acordará un régimen especial para la aprobación de determinadas modificaciones presupuestarias.*

*IV. — Se acordará un régimen especial para la contratación de bienes y servicios no personales.*

*V. — Facultades para el establecimiento de premios por productividad al personal del respectivo programa, dentro del monto de la respectiva masa salarial que se establezca para cada uno de los años del acuerdo en el marco de las facultades del Estado empleador establecidas en la Ley 14.250 y sus modificatorias y/o la Ley 24.185 y sus reglamentarias.*

*VI. — Atribución para modificar la estructura organizativa, eliminar cargos vacantes, modificar la estructura de cargos dentro de la respectiva masa salarial y reasignar personal dentro del programa.*

*VII. — Atribución para establecer sanciones para las autoridades de los programas por incumplimiento de los compromisos asumidos, las que serán reglamentadas por el Poder Ejecutivo nacional...”*

Recordemos que el Plan Estratégico de Modernización tiene por objeto incrementar la calidad de los servicios a cargo del Estado y para ello, requiere la evaluación sistemática de los costos de los mismos en relación a sus resultados, permitiendo mejorar el desempeño gerencial de los funcionarios y aumentar la eficiencia de los organismos públicos, optimizando de esta manera la utilización de recursos humanos y materiales en las distintas áreas del Estado.

Por eso, es importante la instrumentación de Cuadros de Mando o Tableros de Control que faciliten el seguimiento y control de los compromisos y obligaciones asumidas por los funcionarios de las unidades ejecutoras de programas, como así también, la evaluación de los programas y proyectos previstos en el presupuesto, para de este modo contribuir a la coordinación del plan estratégico y al proceso de toma de decisiones del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en la obtención de resultados que satisfacen las necesidades de población.

El modelo de gestión por resultados busca que las acciones de gobierno y la administración de los recursos públicos permitan cumplir en los plazos predeterminados, con los objetivos establecidos en el plan estratégicos que fija un gobierno.

Para ello, se requiere un control de gestión que posibilite la evaluación permanente de los resultados obtenidos en la implementación de una política y si los objetivos logrados se condicen con los esperados, ya que la eficiencia de una organización puede mejorar mediante procesos que le permitan evaluar el desempeño obtenido y el logro de los objetivos propuestos.

Por estas razones, el Plan de Modernización estratégico del Gobierno de la Provincia propicia el desarrollo de Cuadros de Mando o Tableros de Control para monitorear los resultados obtenidos en los proyectos en curso, y los nuevos proyectos que comenzaran a realizarse en los próximos años y hacer un seguimiento formal de la gestión del gobierno, contando con una fuente importante para la toma de decisiones.

El contenido del Tablero de Control se estructura en un esquema que contiene diferentes niveles jerárquicos: existen objetivos estratégicos, objetivos

de segundo nivel, y proyectos. La finalidad perseguida es que cada uno de los proyectos incluidos en el Tablero tenga una meta que alcanzar que se encuentre definida por la autoridad máxima de cada organismo y este aprobada por la Jefatura de Gabinete de Ministros. A su vez, los proyectos contendrán una serie de hitos necesarios para cumplir con la ejecución de los proyectos. Los hitos, se ordenan cronológicamente y se diagrama de tal manera que, al cumplir con todos los hitos, se cumple totalmente con el proyecto.

La estructura global o marco lógico de un tablero de control debe responder a un esquema en el cual cada uno de los proyectos contribuya con el cumplimiento de un objetivo general de un Ministerio o dependencia que, a su vez, contribuya a lograr los objetivos estratégicos enunciados en el plan general de gobierno.

Esta estrategia basada en la implementación de Cuadros de Mando o Tableros de Control, le permitiría al Gobierno de la Provincia, comunicar a la ciudadanía en el futuro, cuáles han sido los resultados de su gestión.

Además, el Gobierno provincial a partir del seguimiento formal de la gestión con esta herramienta, podrá contar con una fuente de información importante a la hora de tomar decisiones.

#### **2.2.4. Flexibilización, Incentivos, Indicadores y Nuevos Roles<sup>34</sup>**

Como puede apreciarse en el texto citado precedentemente, la gestión por resultados se hace sustentable en la medida que exista un monitoreo constante de la ejecución de las acciones de gobierno que permita medir el impacto de los resultados, ya que se busca priorizar el cumplimiento del resultado planeado antes que poner énfasis en los procesos.

Por todo esto, es recomendable tener un mayor grado de flexibilidad en la administración de los recursos disponibles (humanos, materiales y financieros) a medida que se profundiza la instalación del modelo, pero que esta

---

<sup>34</sup> Makon Marcos P, Algunas Reflexiones sobre la gestión para resultados – ASAP SEP/2014

descentralización o flexibilidad implique renunciar a la transparencia de la gestión. Esta descentralización debe apoyarse, en el Plan Estratégico de Modernización formulado en estrecha vinculación con el presupuesto precisando un conjunto de indicadores medibles y un sistema de incentivos racional.

Esta nueva forma de gestionar los dineros públicos propone la existencia de incentivos para cuando se alcancen los resultados esperados y castigos para el caso de que no se puedan lograr los mismos. También el modelo, dada esta descentralización de las decisiones, requiere de la rendición de cuentas de los funcionarios de las instituciones públicas que van a estar sometidos no solo a los controles de las Autoridades Superiores de los organismos, sino también al control ciudadano.

En síntesis, podríamos considerar que los modelos de gestión por resultados se basan sobre tres ejes fundamentales:

- *Otorgar una mayor flexibilidad y simplicidad en la gestión por resultados a los funcionarios públicos responsables de las Unidades Ejecutoras de Programas.*
- *Instalar incentivos para que, de alguna manera, se premie o castigue a los responsables de llevar adelántelos programas ejecutados bajo la modalidad de las gestión por resultados.*
- *Posibilitar la rendición de cuentas, es decir, la evaluación del desempeño y los resultados obtenidos por esas Unidades Ejecutivas, a partir de la creación de indicadores acordados de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios a los ciudadanos.*
- *La gestión orientada a resultados requiere también una profunda revisión del funcionamiento actual de los poderes legislativos, de los órganos de control externos y la ciudadanía.*

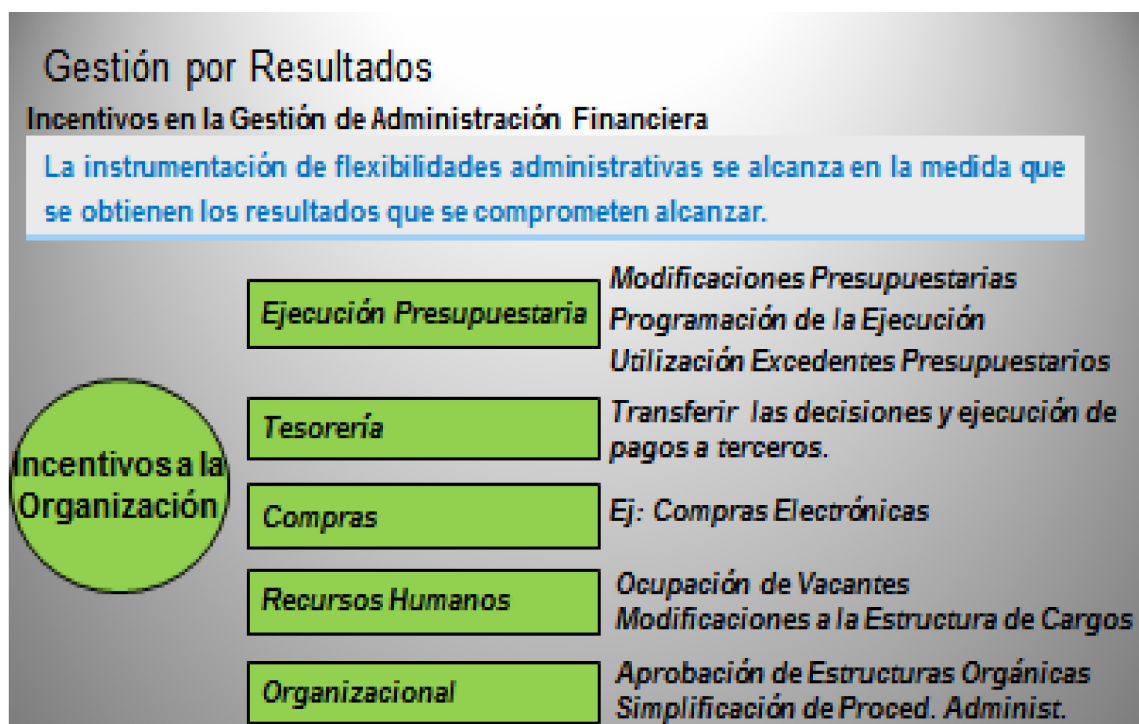
#### 2.2.4.1 Flexibilización

La existencia de incorporar tratamiento diferenciados para la ejecución de los recursos de las unidades ejecutoras responsables de programas

gestionados por resultados requiere de una revisión integral de los procedimientos administrativos.

Es importante señalar, que la implementación de esta revisión de procesos se logra en la medida que se alcanzan los objetivos previstos en los programas. En el gráfico siguiente podemos sintetizar algunos incentivos a la organización que me permitan flexibilizar la gestión;

En materia de ejecución de presupuesto se pueden flexibilizar las normas vinculadas con la coordinación de la ejecución, como otorgar facultades a los responsables de los programas para realizar adecuaciones o modificaciones a sus presupuestos, simplificar las autorizaciones para programar la ejecución del mismo. También en este punto, podemos remarcar la importancia que tiene la instalación de reglas que permitan reutilizar los excedentes presupuestarios si se alcanzan los objetivos.



Las Tesorerías Centrales pueden incrementar el flujo de recursos en materia de Fondos Permanente que tienen las agencias que cuentan con “acuerdos programas”, también pueden flexibilizar el manejo de fondos transfiriendo a las instituciones las decisiones y ejecución de pagos a terceros.

En materia de Contrataciones del Estado se desarrolló e implementó un sistema de gestión de compras electrónicas que prevé un sistema de monitoreo y evaluación de las mismas.

También la flexibilización administrativa tiene que ver con facilitar los trámites para la aprobación de estructuras orgánicas y la ocupación de vacantes, sin que se generen incrementos en los presupuestos, sino que esto se podría hacer en ambos casos, a través de la reasignaciones de excedentes de las partidas presupuestarias, vigentes en el respectivo programa.

#### 2.2.4.2 Incentivos

No es posible plantearse la introducción de la gestión pública orientada a resultados si no se cuenta con un esquema de incentivos materiales y/o morales aplicables a los responsables que tienen un objetivo que alcanzar un resultado a obtener.

La precisión de los tipos de incentivos a emplearse deben estar definidos, reglados y deben formar parte de las normas a incorporarse en los contratos por desempeño o resultados.

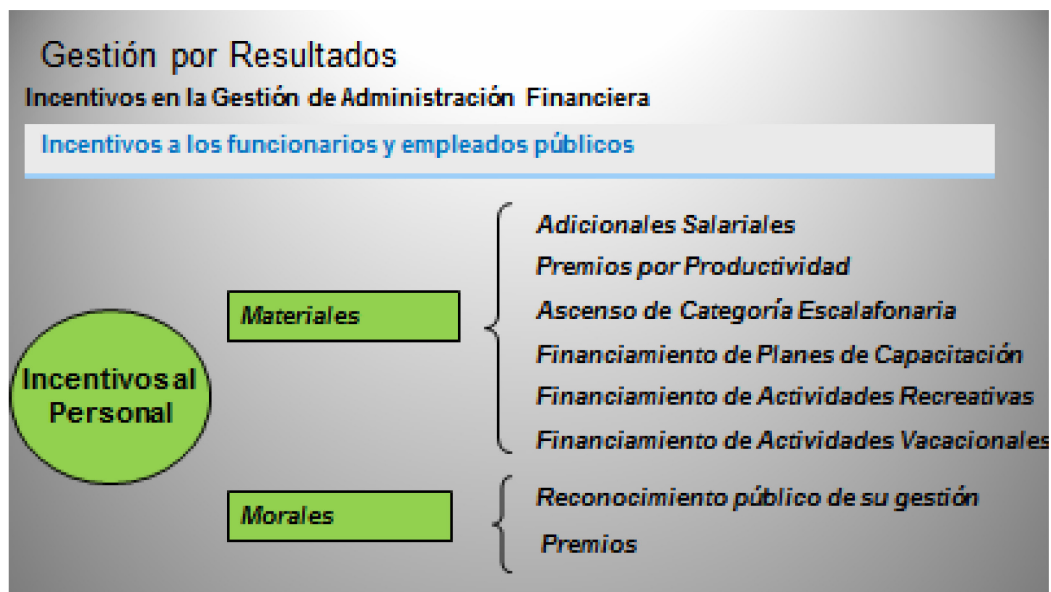
En dichos contratos se deben establecer los deberes recíprocos que convienen los responsables de las unidades ejecutoras de instituciones públicas responsables de los acuerdos programas y las máximas autoridades de éstas últimas y de los órganos rectores de la administración financiera. Mientras los responsables de los acuerdos programas se comprometen a lograr el cumplimiento de las políticas, objetivos y resultados, las autoridades del poder ejecutivo y órganos rectores, asumen la obligación de facilitar el otorgamiento de incentivos en la medida que se alcancen los objetivos y resultados esperados<sup>35</sup>.

A continuación se expone un gráfico con incentivos a los funcionarios y empleados públicos.

---

<sup>35</sup> En la República Argentina se definieron, a través de la Ley 25152 de Administración de los Recursos Públicos, un conjunto de áreas posibles de instrumentación de incentivos, en el marco de los acuerdos-programas establecidos por dicha norma legal.





*“...Estrechamente relacionados con los incentivos organizacionales se encuentran los incentivos a los funcionarios y empleados públicos.*

*Dichos incentivos deben estar directamente vinculados con el cumplimiento de los compromisos asumidos en el acuerdo- programa o contrato por desempeño a que se hayan comprometido y podrían consistir en incentivos materiales, tales como adicionales salariales, premios por productividad, ascenso de categoría escalafonaria, financiamiento de planes de capacitación, financiamiento de actividades recreativas o vacacionales y/o incentivos morales tales como el reconocimiento público de su gestión, premios otorgados por las autoridades políticas, etc...”<sup>36</sup>.*

#### 2.2.4.3 Indicadores

La inclusión en el presupuesto de la producción y provisión de bienes y servicios en términos físicos, no sólo posibilita la toma de decisiones en los niveles políticos y directivos sobre los recursos reales y financieros necesarios para el logro de los objetivos y resultados de las políticas públicas, sino que, además, es la base esencial para analizar, controlar y evaluar la ejecución presupuestaria.

---

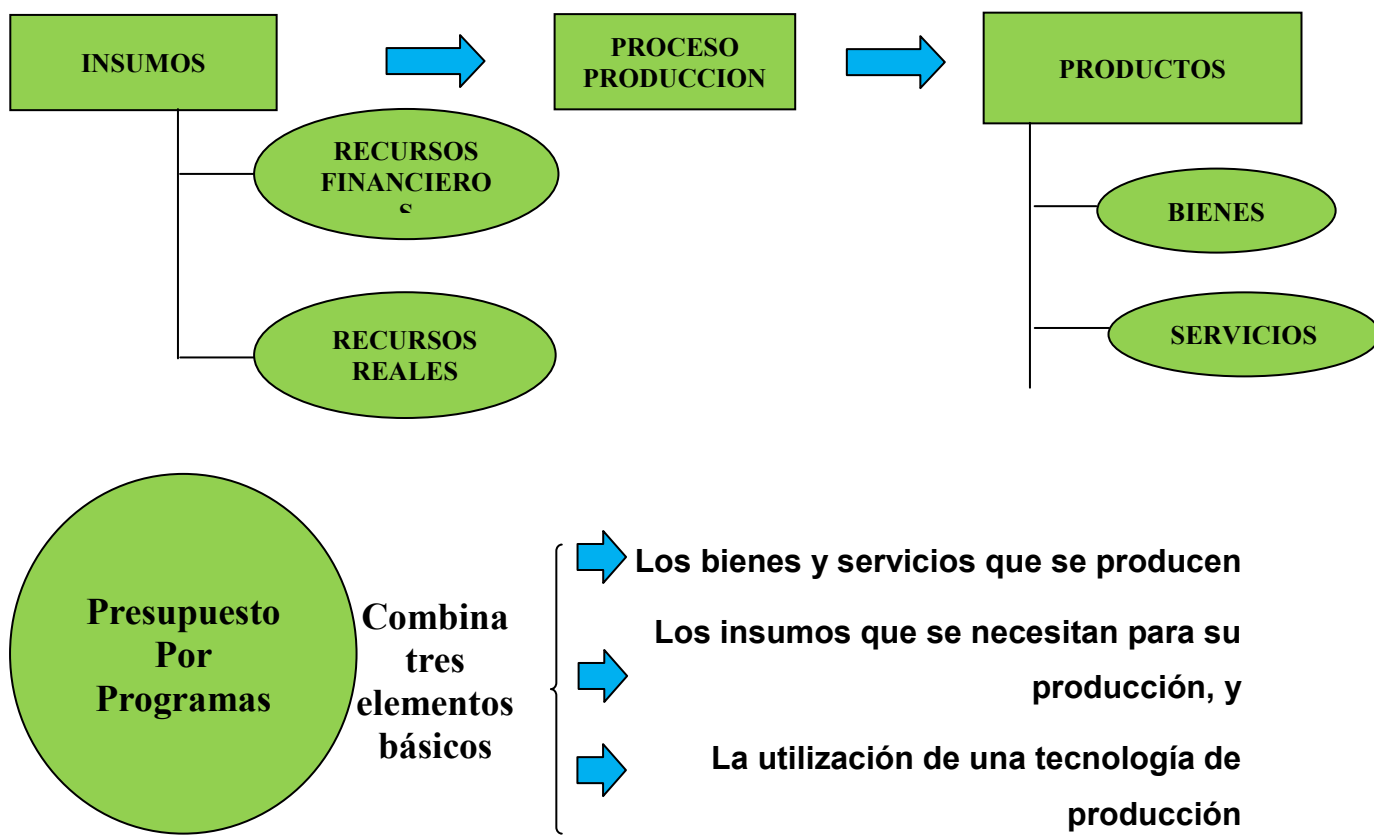
<sup>36</sup> Mackon, Marcos Algunas Reflexiones sobre la gestión para resultados – ASAP SEP/2014

El presupuesto debe reflejar, en todas sus etapas, los procesos productivos de las instituciones públicas. Para ello es necesario que la técnica presupuestaria identifique los recursos financieros destinados a adquirir los insumos que una vez procesados, según las técnicas utilizadas en el centro de gestión productiva, posibilitan la producción de los bienes y servicios por parte de las instituciones públicas.

El presupuesto NO DEBE reflejar solamente la asignación financiera de los recursos SINO QUE DEBE operar efectivamente como un instrumento de la política económica, para lo cual es necesario el desarrollo gradual de un sistema de medición de la producción y el establecimiento de indicadores de la gestión presupuestaria.

La técnica del Presupuesto por Programas favorece el desarrollo de "Indicadores de la Administración Pública", que se elaboran a partir de la medición de la producción física de bienes y servicios (productos) que provee cada organización, de los recursos financieros que se necesitan para su obtención, y de las relaciones que surgen entre los insumos utilizados y los resultados logrados, sobre la base del seguimiento físico financiero de la ejecución de sus respectivos presupuestos.

La aplicación de esta técnica, presenta una base apta para evaluar la gestión de las distintas unidades ejecutoras de programas, ya que obliga a explicitar las acciones de gobierno, a los productos que se obtendrán en función de la realización de esas acciones y a identificar a los responsables de lograr estos resultados y a exponer los insumos – en términos físicos y financieros – que se van necesitar para la obtención de esa producción pública.



Es decir, la medición de los bienes y servicios producidos y suministrados por el Estado es un requisito que caracteriza a la técnica de presupuesto por programas, y esto no solo es compatible con el modelo de gestión por resultados, sino que es absolutamente necesario para desarrollar indicadores que permitan la evaluación de la gestión.

Los objetivos de la medición de la producción se pueden sintetizar en los siguientes puntos;

- ☐ Facilita la toma de decisiones sobre el tipo y magnitud de la producción y suministro de bienes y servicios que se requieren para el logro de los objetivos de las políticas públicas.
- ☐ Reflejar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados.
- ☐ Sirve de base para la determinación de los insumos que se necesitan para llevar a cabo la ejecución de los programas

- ❑ Crea las condiciones para el análisis de la eficiencia, eficacia y resultados de la gestión presupuestaria.
- ❑ Permite programar adecuadamente la ejecución presupuestaria, analizando los desvíos entre lo programado con lo ejecutado.

En este sentido la aplicación de la técnica del Presupuesto por Programas favorece la capacidad de medir y relacionar aspectos físicos y financieros del presupuesto y, por lo tanto, desarrollar indicadores para la evaluación.

Un sistema de indicadores constituye un instrumento que simplifica las tareas de seguimiento y evaluación, y permite a lo largo de un período disponer de alarmas tempranas e introducir factores de corrección, fundamentalmente en lo que se refiere a la eficacia.

En síntesis, un indicador de desempeño es una medida que describe cuan bien se están cumpliendo los objetivos de un plan, se está desarrollando un programa o proyecto.

Este tipo de indicadores tienen dos tipos de objetivos: la primera es aportar información objetiva sobre el estado real de una actuación u objetivo, esta es una función descriptiva, la otra, añade a la anterior una valoración subjetiva basada en antecedentes y datos objetivos, en este caso, cumple una función más valorativa.

*[“...A partir del carácter presupuestario de los indicadores desarrollados se definieron diferentes categorías que contribuyen a mejorar y sistematizar las evaluaciones correspondientes a las distintas etapas de la relación Medios-Fines (Insumos-Productos-Resultados) de programas bajo análisis...”]*

*“...El criterio que rige la tipología es que el sistema debe expresar una continuidad en la lógica de la relación medios fines de cada programa, lo que significa considerar desde los recursos físicos y financieros utilizados para la obtención de productos hasta los resultados e impactos alcanzados...”<sup>37</sup>.*

El desarrollo de indicadores han dado lugar a profundas discusiones en la doctrina debido al tipo de indicadores a desarrollar, es más Marcos Makon sin

---

<sup>37</sup> INDICADORES DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA Un resumen de la teoría aplicada a la gestión pública || 2014 ,- Dirección de Evaluación y Normas Presupuestarias

dejar de reconocer su importancia ha advertido sobre una nueva pandemia la “INDICADORITIS”<sup>38</sup>, y añade que el desarrollo de indicadores debe orientarse a medir aspectos importantes, lo que implica tener claridad del propósito.

Por eso, Andres Ricardo Schuschny sostiene, “...*que no es bueno inundar de indicadores a la gestión y a sus instrumentos de medición como los tableros de control y presupuestos, existe una moda de sacar indicadores de todo tipo y en realidad la calidad y utilidad de los indicadores, (entendiendo a estos como un instrumento de medición de las variables asociadas al cumplimiento de objetivos), se determinan por la claridad y relevancia de las metas asociadas a él...*”<sup>39</sup>

La OCDE<sup>40</sup> presenta las siguientes interrelaciones entre: Resultados, Productos, Procesos, Insumos y Costos de los que surgen 4 tipo diferentes de indicadores de eficiencia, efectividad, economía y costo –efectividad.

El siguiente listado incluye todos los tipos de indicadores de la ejecución presupuestaria que se consideran útiles para la evaluación de los distintos aspectos de la gestión y cuya especificación se presenta a continuación.

#### ❑ Indicadores de Resultado o Impacto

- Eficacia: Vincula la producción terminal de bienes y servicios con el logro de las políticas y objetivos previstos en la planificación.
- De impacto: Relacionan los resultados a alcanzarse con las transformaciones estructurales o “resultados finales” planteados en las políticas de desarrollo económico y social. Por tanto, son indicadores a lograrse en el largo plazo y su obtención está ligada directamente al logro de los resultados previstos.

#### ❑ Indicadores Producción Pública

---

<sup>38</sup> Paraguay ASIP

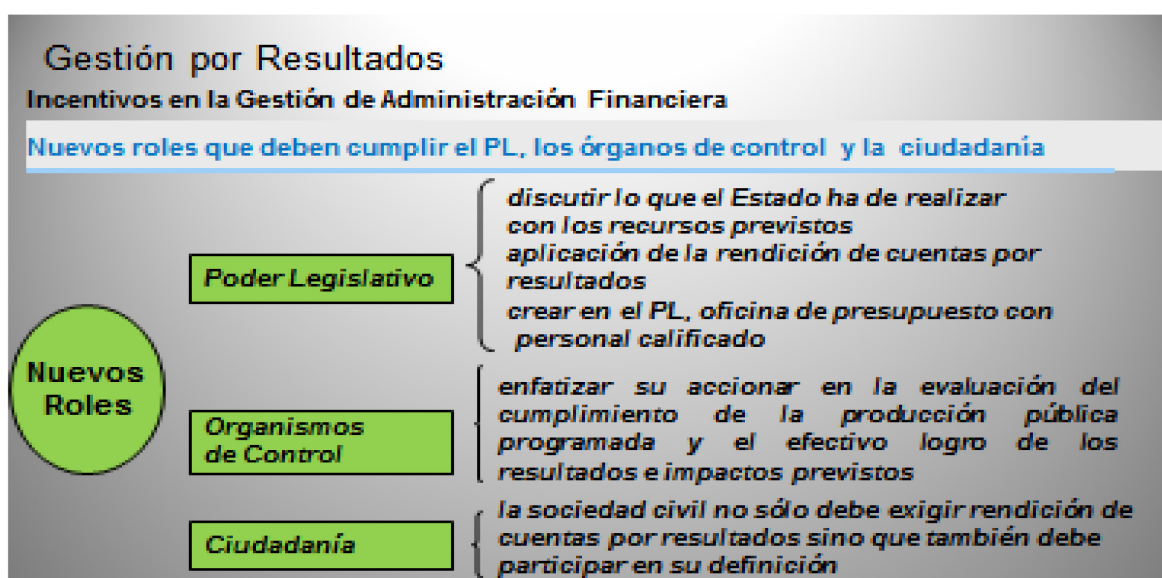
<sup>39</sup> Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Andres Ricardo Schuschny. || 2007.- Planificación Estratégica. Magister en Gestión Pública. Universidad de Santiago de Chile. 2007.

<sup>40</sup> OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo

- Producción terminal: Comprende los bienes y servicios que producen las instituciones públicas que satisfacen en forma directa las demandas de la sociedad y que posibilitan la obtención de los resultados
- Producción intermedia: Comprende los bienes y servicios que producen las instituciones públicas que contribuyen y condicionan en forma directa o indirecta la producción terminal de una institución.
- Eficiencia: Permiten relacionar la producción pública con los recursos reales y financieros que se utilizan y con la capacidad instalada que tienen las instituciones públicas para llevar a cabo dicha producción

#### 2.2.4.4 Nuevos roles de la Legislatura, de los Órganos de Control y la Sociedad Civil.

En el gráfico siguiente se sintetiza este nuevo funcionamiento;

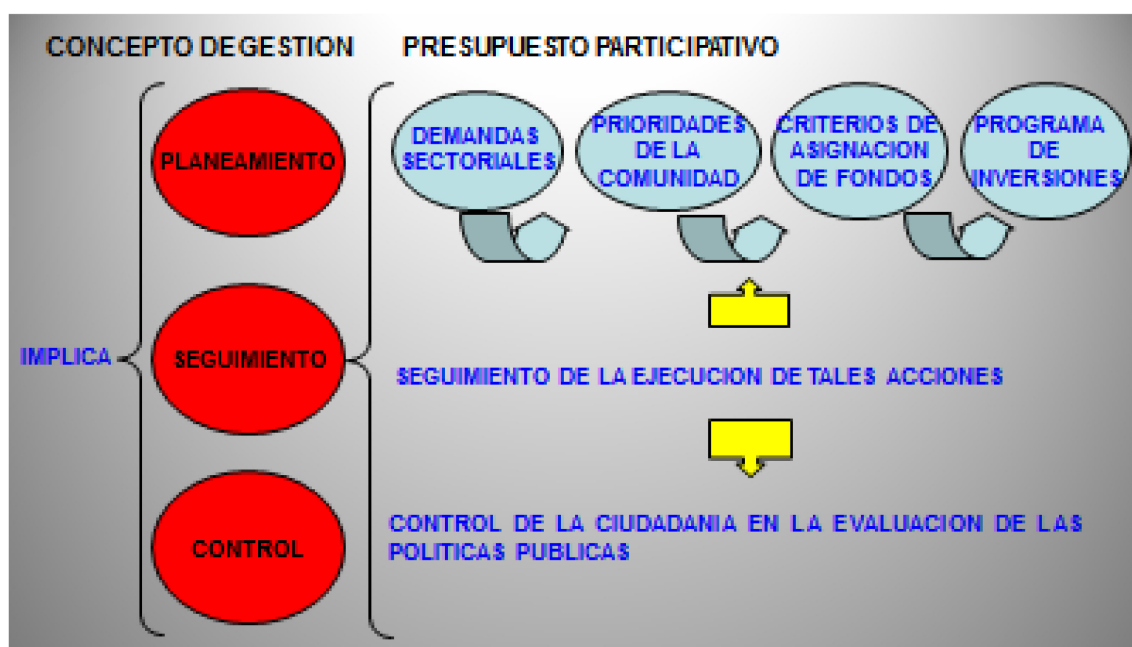


## CAPITULO 3 – PARTICIPACION Y ATENCION CIUDADANA

### 3.1. Definiciones del Presupuesto Participativo

El Presupuesto Participativo es un sistema de formulación, seguimiento y control de ejecución de los recursos públicos, mediante el cual la población determina, en el marco de un proceso colaborativo, dónde se harán las inversiones y cuáles son las prioridades, obras y acciones que van a ser desarrolladas por el gobierno.

Esto significa que los ciudadanos participan activamente en el gerenciamiento de los recursos públicos y en el diseño de las políticas públicas.



También podemos dar las siguientes definiciones:

- El Presupuesto Participativo consiste en la organización de un proceso de asambleas barriales, regionales y comunales, en las cuales la ciudadanía discute y decide en primer lugar, cuáles son las políticas públicas que los gobiernos locales deben ejecutar en las distintas áreas y por último, cuál es su orden de prioridades.
- Se trata de un proyecto que apunta a la consolidación democrática y al protagonismo ciudadano a través del cual las vecinas y vecinos podrán

decidir de qué manera se utilizará e invertirá una parte de los recursos públicos de la comuna el próximo año. Es un proyecto de ciudadanía que algunos entienden como una forma de democracia directa, y el primer paso hacia la superación de la democracia representativa formal.

- Otros entienden que el Presupuesto Participativo es un Programa que destina un porcentaje del presupuesto municipal para la realización de proyectos creados, debatidos y elegidos por los vecinos.
- El Presupuesto Participativo es un mecanismo de participación que incorpora el debate, el acuerdo y el voto ciudadano como herramientas que permiten a los vecinos de la ciudad destinar una parte del Presupuesto Municipal a la realización de propuestas y proyectos que consideren necesarios para su distrito.
- El Presupuesto participativo es un canal directo para que los vecinos definan las prioridades presupuestarias y las obras de sus barrios. Es un espacio de debate donde se toman decisiones sobre la gestión pública de la Ciudad en el que se promueve la gestión asociada entre el Estado y la sociedad civil y facilita la auto-gestión de la comunidad.

### **3.1.1 Fundamentos y Objetivos**

Es importante la participación de todos los vecinos y vecinas de los gobiernos locales porque nadie sabe mejor que ellos mismos cuáles son las necesidades y prioridades de su barrio.

De este modo las ideas y los proyectos que surjan a lo largo de todo el proceso serán fundamentales en la elaboración del presupuesto municipal y servirán para fortalecer lazos entre el gobierno y los vecinos y hacer más eficiente el manejo de los recursos públicos.

El Presupuesto Participativo es un estímulo a la participación popular, a través de la participación se mejora el diálogo entre los gobiernos y los ciudadanos, fortaleciendo los lazos comunitarios y haciendo más eficiente y transparente el destino de los fondos públicos, ya que nadie mejor que los vecinos para pensar proyectos para sus barrios y decidir su realización.



En cuanto a los objetivos que se pretenden alcanzar con los presupuestos participativos tenemos que con esta herramienta se consiga;

- Poner en funcionamiento mecanismos de participación, debate y elección de proyectos, a través del desarrollo de asambleas en las distintas localidades de los gobiernos locales.
- Promover la profundización de la democracia participativa con mecanismos horizontales y abiertos, a fin de comprometer al ciudadano en la formulación, seguimiento y control de la ejecución de gastos adjudicados en el presupuesto.
- Promover la participación directa de los ciudadanos en la distribución de recursos públicos, incorporando la visión de los ciudadanos con respecto a su localidad y su vida cotidiana. Se trata de favorecer el espíritu colectivo para detectar las necesidades barriales, intercambiando ideas y buscando consensos.
- Crear, en el ámbito del Presupuesto Participativo, los consejos locales destinados a transformar en proyectos viables las propuestas, ideas y problemas surgidos en las asambleas.
- Llevar adelante un proceso participativo que permita seleccionar en elecciones abiertas y generales los distintos proyectos elaborados en el ámbito asambleario para ser ejecutados el año siguiente.
- Sostener el papel del vecino como voz autorizada para diagnosticar y evaluar las prioridades barriales.
- Generar en los ciudadanos una apropiación territorial en base al acuerdo en propuestas de bien común de alcance distrital.
- Profundizar los mecanismos de gestión asociada entre el Estado y la comunidad, avanzando hacia una nueva etapa de participación ciudadana. Es decir, solidificar la relación Estado-Sociedad Civil mediante mecanismos participativos.
- Promover la equidad en el desarrollo territorial, para que todos las localidades de la provincia tengan las mismas oportunidades.

- Transparentar el destino de los fondos públicos y las acciones del Estado local.
- Promover la identificación y priorización de los problemas, la formulación de proyectos, su evaluación y seguimiento en el ámbito territorial, incluyendo la visión de la comunidad en el destino de un monto participado para cada territorio de la provincia.
- Favorecer la implementación de proyectos que impacten de manera directa en la mejora de la vida cotidiana.
- Promover y consolidar el protagonismo ciudadano en el diseño, la discusión y la puesta en marcha de políticas públicas de alcance local.
- Optimizar el manejo de los recursos públicos

### **3.1.2 Presupuesto Participativo y Gestión<sup>41</sup>**

Ahora bien, no alcanza con destinar un porcentaje del presupuesto para la realización de proyectos creados, debatidos y elegidos por los vecinos, sino que la participación de la ciudadanía se tiene que dar durante toda la gestión y esto implica la planificación, seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas.

Vale decir, que debe entenderse al Presupuesto Participativo como un sistema de formulación, seguimiento y control de ejecución de los recursos públicos, mediante el cual la población determina, en el marco de un proceso colaborativo, dónde se harán las inversiones y cuáles serán las prioridades, obras y acciones que van a ser desarrolladas por el gobierno, permitiendo a su vez efectuar un seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos por la ejecución de esas acciones.

Desde otro punto de vista, debemos comprender que a través de la participación es posible propender al ideal de una democracia deliberativa,

---

<sup>41</sup> Goday Lilia y Ferrario Fabián.- Revista ASAP 53 Las dificultades en los gobiernos locales para desarrollar el presupuesto participativo.-.

donde “...la intervención permanente de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones es vista como una condición necesaria del sistema democrático” en el que no se toman las preferencias de los individuos como dadas, sino que se crean oportunidades “para que los individuos puedan revisar sus preferencias y cambiarlas si es necesario”.

Para ello es necesario que el presupuesto participativo sea concebido como una herramienta que genera un espacio de diálogo donde se toman decisiones sobre la gestión pública promoviendo la gestión asociada entre el Estado y la comunidad.

Desde esta perspectiva, partimos de la base de ir más allá de una concepción tradicional meramente financiera del presupuesto para adentrarnos en otra, donde el presupuesto participativo se inserte como una herramienta de gestión, donde se tengan presentes los valores, principios y derechos de los ciudadanos y se determinen relaciones de causalidad entre los resultados y la cantidad y calidad de los bienes y servicios producidos por las instituciones públicas.

En síntesis, el presupuesto participativo debe ser visto por una parte, como una valiosa herramienta de planificación presupuestaria que posibilita el desarrollo de acciones públicas planteadas por el lado de la demanda, ya que son los ciudadanos quienes saben mejor que nadie cuáles son las necesidades y prioridades de su distrito, pero también tiene que ser un instrumento que permita el seguimiento, control y la evaluación de esas decisiones y de esta forma verificar el cumplimiento de los objetivos y políticas planteados en la programación.

Por otra parte constituye un instituto optimizador de la democracia ya que permite incorporar la intervención permanente de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

## CONCLUSIÓN

Este trabajo de integración final aporta a la discusión de cuáles deberían ser algunas de las premisas básicas sobre las que se debería avanzar para cumplir con las finalidades previstas vinculadas con la reforma de modernización del estado propuesta y poner en la agenda reformista los conocimientos teóricos, técnicos y operativos que son necesarios para su efectiva instrumentación.

Para alcanzar una *“gestión pública de calidad que posibilite la provisión eficaz y eficiente de bienes y servicios públicos a los ciudadanos de la Provincia de Buenos Aires de manera equitativa, transparente y efectiva”* (principal objetivo que plantea la Ley 14.828, que dio lugar al “Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires”), es necesario que el **proceso presupuestario** definido por la Ley de 13.767, se constituya en una herramienta fundamental para poder modernizar y aumentar la productividad del Estado Provincial.

En general, el sector público Argentino no se caracteriza por tener una buena capacidad gerencial debido a los déficits que se evidencian en cada una de las etapas del proceso presupuestario especialmente las carencias que muestran sus estructuras presupuestarias, los procesos de formulación y los sistemas de evaluación y control.

En cuanto a las consecuencias de las carencias que se observan en la estructura del presupuesto y en el proceso de formulación podemos decir, que el enfoque puramente financiero del presupuesto, aun reconociendo la importancia que hoy tiene por la restricción de recursos, es un análisis parcial que genera gran resistencia cuando se omite el punto de partida que son las necesidades de la gente y su distribución espacial. Esta situación, conlleva a que el proceso de asignación se realice de manera discrecional porque se parte de una premisa inexacta: que el territorio es homogéneo y que las necesidades no cambian y además, que éstas se distribuyen uniformemente en toda la región, agravando para la sociedad el acceso a los recursos que legítimamente le corresponden.

Por otra parte, en la formulación del presupuesto se debe posibilitar su discusión integral no partiendo del tamaño del gasto, sino contestando los siguientes interrogantes: qué se debe hacer, dónde se debe hacer, cuánto se va hacer, quién lo va hacer y que se necesita para poder hacerlo. De esta manera, la asignación de recursos constituye la última etapa de un proceso que se iniciaría con la identificación de las necesidades, del territorio, del tamaño de la acción de gobierno, del responsable y de los insumos que se utilizarán para la producción de bienes y servicios que satisfacen esa necesidad pública.

También existe una baja productividad en el uso de los recursos. Ello es así ya que el presupuesto público no es considerado como una herramienta de gestión porque no existe en la actividad pública un conocimiento acabado de la producción total, debido a que en el Estado no se lleva registro de las variables reales con la misma formalidad y rigurosidad técnica que se contabilizan las variables financieras e incluso directamente en muchos casos ni se contabiliza la producción de bienes y servicios que hace.

Sólo se podrá considerar al presupuesto como una verdadera herramienta de gestión, si el proceso de asignación (ex-ante) obliga a explicitar cuánto producir (única forma de conocer los costos unitarios). Por lo tanto, no se podrá hablar de eficiencia sino se conoce cuánto se hace.

A su vez, desde el punto de vista político, la falta de evaluación diaria de la gestión pública, atenta contra la transparencia, y esto, provoca un debilitamiento de todo el sistema democrático. Además existe otro hecho grave producto de la falta de evaluación y control, la sensación de que en el sector público las responsabilidades se diluyen. Entonces, en la etapa de evaluación, no es suficiente con identificar los desvíos e iniciar las acciones correctivas o reprogramar los objetivos o metas, lo importante es la explicación de sus causas para identificar responsabilidades.

Las consecuencias señaladas sobre la mala utilización del presupuesto y sobre las dificultades en los procesos de evaluación y control no solo condicionan la gestión sino que también dificultan la participación de la ciudadanía. Por lo tanto, para garantizar que se habiliten canales de participación el presupuesto deberá subsanar esos déficits y cumplir con las siguientes condiciones mínimas:

- ✓ En el proceso de formulación presupuestaria: se deberá proceder a la identificación de las necesidades públicas, a la evaluación del estado de esas necesidades, a la determinación de prioridades por tipo de necesidad y a la fijación de metas.
- ✓ En la estructura presupuestaria se deberá explicitar: la necesidad pública, el programa que determine la acción de gobierno, los resultados esperados, el territorio donde se localiza esa necesidad y se realizará el servicio y la identificación de los responsables de llevar a cabo este último.
- ✓ En la evaluación: se deberá proceder a la misma durante la ejecución y una vez concluido el período de la gestión. Ahora bien, solo puede ser objeto de evaluación lo que se encuentra explicitado ex-ante (programado). Si no existe el ex-ante por más confiable que sea la información contable sobre la ejecución del presupuesto no podemos ni detectar desvíos, ni conocer sus causas ni implementar las acciones correctivas para evitar o atenuar tales desvíos. Es decir, no se puede evaluar lo que no está explicitado ex-ante.

De esta forma, si se cumplen estas condiciones mínimas y logramos promover la profundización de la democracia participativa con mecanismos horizontales y abiertos, donde comprometamos al ciudadano en el proceso de formulación, seguimiento y control de la ejecución de los recursos públicos, y habremos subsanado muchas de las deficiencias señaladas en este trabajo.

También otro punto importante a considerar que se complementa con la utilización del presupuesto como inductor de las transformaciones del sector público provincial y que constituye uno de los ejes centrales en que se sustenta el Plan de Modernización Provincial, es incorporar la técnica de **gestión por resultados** ya que, propone administrar los presupuestos para alcanzar el cumplimiento de objetivos de política pública fijado en planes estratégicos que representan el plan de gobierno. Presenta un nuevo modelo de gestión que, permite gestionar, administrar y evaluar la acción del gobierno con relación a los resultados alcanzados por la ejecución de las políticas públicas definidas en el plan estratégico y en el presupuesto para atender las necesidades de los ciudadanos.

El buen uso del presupuesto, la gestión por resultados que posibilita vincular las políticas y objetivos previstos en los planes estratégicos con el presupuesto público y los presupuestos participativos son herramientas que ubican la función del Estado Provincial al servicio de los ciudadanos.

Este eje plantea cambios institucionales que requieren por un lado reformar **la Ley de administración Financiera** y por otro contar con un **sistema integrado de información financiera**.

Las propuestas de modificaciones a la ley 13767 presentadas en este TIF, no solo permiten compatibilizar y adaptarla a los objetivos previstos en la Ley 14.828 - Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires-, sino que pretende constituir el marco normativo necesario para transformar la administración de los recursos en algo más que la autorización o denegación de gastos, para convertirse en una importante herramienta de acción en función de las prioridades que el Gobierno establezca.

Por esta razón, en las disposiciones transitorias de la LAF se incorpora el concepto de gestión, planificación estratégica, desarrollo de indicadores, acuerdos programas para compatibilizar la norma al Plan Estratégico de Modernización. A continuación, se proponen cambios en los distintos subsistemas que son necesarios realizar para homogenizar conceptos vinculados al modelo conceptual de administración financiera.

Por último, y a pesar de los problemas que surgieron en la puesta en marcha, contar con el desarrollo de un Sistema de Administración Financiera Integrado, es una condición necesaria, para el diseño y operación de un sistema automatizado de información financiera y de gestión de la Administración Financiera del Estado, que posibilite llevar adelante el “Plan Estratégico de Modernización” y opere en forma eficiente y en tiempo real.

No es posible plantear ningún modelo de gestión si los sistemas y las organizaciones que lo conforman no actúan de manera interrelacionada e interdependientes, bajo la dirección de un único órgano coordinador central, que tenga la suficiente competencia para regular y supervisar su funcionamiento.

## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución de la Provincia de Buenos Aires
- Ley 13.767 de Administración Financiera y Control de la Administración Pública Provincial
- Decreto Reglamentario 3.260/2008 LAF
- Decreto N° 37/15B que deroga el Decreto N° 1322/05, conocido como “Decreto de Estructuras”
- Ley 14.828 “Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires” - junio de 2016
- Ley N° 14.815 de Emergencia Administrativa y Tecnológica abril de 2016
- Decreto N° 230/1631 de delegación de funciones a los Ministros, entre otros, se limitaron las comisiones de servicio
- Decreto N° 618/1632 se congelo la planta permanente y la planta transitoria por un año, pudiendo prorrogarse por otro año más.
- Ley 10.189 Complementaria Permanente de Presupuesto
- Ley de Presupuesto Anual
- Ley de Presupuesto Anual del Poder Legislativo
- Manual de Clasificadores Presupuestarios Para el Sector Público Provincial
- Manual de Formulación y Evaluación Presupuestaria
- Resolución N° 80/13 - Ministerio de Economía – instituyó el Sistema de Cuenta Única de Tesoro.
- Resolución N° 50/11 de la Tesorería General (TGP) aprobó el procedimiento de envío de información para la Programación Financiera del Presupuesto de Caja de la TGP
- Nota N° 387/16 DGPF TGP Programación Financiera
- Decreto N°196/06 SIEP para la emisión y percepción de las tasas administrativas, servicios, aranceles, multas y todo otro tipo de contribución que perciban todos los organismos de la Administración Pública Provincial
- Ley de Contabilidad de la Provincia DEC-LEY N° 7764/71
- Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional
- Ley 70 de Gestión, Administración Financiera y Control (CABA) y Decreto 1000
- Resolución del Ministerio de Economía N° 161 del 27/04/2012
- Ley 25152 sancionada parcialmente a fines de la década de los 90, con la finalidad de avanzar en el proceso de reforma del Estado nacional y aumentar la eficiencia y calidad de la gestión pública,



- Decreto 229/2000 – Carta compromiso con el ciudadano
- Decreto 103/2001 – Plan de modernización del Estado – reglamentación acuerdos-programas
- Indicadores de gestión presupuestaria Un resumen de la teoría aplicada a la gestión pública || 2014.- Dirección de Evaluación y Normas Presupuestarias.- Dirección Provincial de Presupuesto.- Subsecretaría de Hacienda Ministerio de Economía.
- Informe preliminar sobre el Modelo Conceptual para la Reforma de la Administración Financiera Provincial- ASAP – 2017.-
- Duran, Rodolfo Gustavo, “Ley 24.156 Antecedentes - Impacto – Evolución” EAF- Corte 2016/2017. Facultad de Cs Ec. UNLP.
- Marazzi, Vanesa y Natalia Gualdoni (2017) “Las políticas públicas del hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2016”. Revista Perspectivas de Políticas Públicas vol. 6 No 12: 217-244.
- Fondo Monetario Internacional - “Manual de Transparencia Fiscal y el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal”.
- Le Pera, Alfredo.- (1995) La Hacienda Pública Productiva. Dirección Nacional Derechos Autor 444.768.
- Cowes, Luis. ASAP 2014. Enfatizando la necesidad de registrar la producción pública
- Braceli Orlando “El Presupuesto una estrategia para la transformación del sector público en la Provincia de Mendoza”.
- Braceli Orlando. 2005- El sistema presupuestario argentino y los sistemas de coordinación financiera.
- Braceli, Orlando - 2000.- Base para el Proceso de Formulación de los Instrumentos de Programación del 2do. Ciclo de Aplicación de la Ley 70 y Decreto 1000.
- Braceli, Orlando – 1998 - Los Límites a la Evaluación de la Políticas Públicas
- Braceli, Orlando - 45 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Universidad Nacional de Córdoba
- Makón Marcos Pedro.- La gestión por resultados, ¿es sinónimo de presupuesto por resultados?
- Mackon, Marcos Algunas Reflexiones sobre la gestión para resultados – ASAP SEP/2014
- Makón Marcos Pedro - V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000.
- Groisman David • Bustelo Celeste • Arrieta Dolores Documento de Trabajo N°34 || Diciembre de 2009.- CIPPEC Implementación del Tablero de Control en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.-

- Schuschny. Andres Ricardo.- 2007 Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Planificación Estratégica. Magister en Gestión Pública. Universidad de Santiago de Chile. 2007
- Goday Lilia y Ferrario Fabián.- Revista ASAP 53 Las dificultades en los gobiernos locales para desarrollar el presupuesto participativo.-.